

## **DESEMPENHO FISCAL MUNICIPAL: O CAPITAL HUMANO FAZ A DIFERENÇA?**

**LUCILENE RODRIGUES DE MELO**

FUCAPE BUSINESS SCHOOL (SÃO LUIS/MA)

**OLAVO VENTURIM CALDAS**

FUCAPE BUSINESS SCHOOL

Agradecimento à órgão de fomento:

Meus sinceros agradecimentos ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão pela oportunidade concedida, mediante bolsa.

## DESEMPENHO FISCAL MUNICIPAL: O CAPITAL HUMANO FAZ A DIFERENÇA?

### 1. INTRODUÇÃO

O prefeito é considerado o chefe da gestão na administração pública local, unificando as funções política e administrativa (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2015, 2017). A capacidade gerencial do gestor influencia nos resultados fiscais por ser o principal responsável pelas decisões estratégicas do município (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2015; Freier & Thomasius, 2016; Gallina, Risdén Junior & Ferreira, 2019; Gomes, Alfinito & Albuquerque, 2013; Rocha, Orellano, & Bugarin, 2018).

A literatura aponta que a educação e experiência dos gestores municipais fazem a diferença no direcionamento da gestão; sendo a união destas características a base da teoria do Capital Humano (CH) disseminada por Mincer (1958), Schultz (1961) e Becker (1994).

Corroborando com esse entendimento, as pesquisas analisam a influência do grau de instrução e experiência do gestor municipal em relação ao desempenho da gestão (Avellaneda & Gomes, 2015, 2017; Freier & Thomasius, 2016; Gallina *et al.*, 2019; Rocha *et al.*, 2018; Silva & Sales Filho, 2018). Entretanto, são desconhecidas as que considerem a relação entre o grau de escolaridade e experiência dos membros do legislativo e os resultados fiscais alcançados pelas unidades administrativas locais. O sucesso da gestão está vinculado ao apoio político do legislativo, mas os resultados da gestão, em sua maior parte, atribuem-se ao CH do prefeito (Avellaneda & Gomes, 2009). Não obstante, as relações alicerçadas no ordenamento jurídico de um estado democrático de direito atribuíram ao poder legislativo as funções de controle, fiscalização e regulação das estruturas de administração pública, e o qualifica como um instrumento de governança (Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF], 2000; Lui, 2017; Kissler & Heidemann, 2006; Tribunal de Contas da União [TCU], 2014). De acordo com Travaglia e Sá (2017) a governança pública tem suas origens na governança corporativa, com base na Teoria da Agência de Jensen e Meckling (1976). Nesse contexto a governança corporativa e pública têm naturezas análogas. Portanto, subentende-se que no setor público os políticos são agentes que representam os interesses do principal, o povo.

Sob a ótica da governança, o poder legislativo se assemelha ao conselho de administração de empresas privadas, em virtude da representação de interesses. Desta forma, no ambiente privado as pesquisas demonstram que o CH dos membros do conselho de administração influencia no desempenho da empresa (Nguyen, Nguyen, Locke, Reddy, & Murray, 2017; Valenti & Horner, 2020; Khanna, Jones & Boivie, 2014).

Nos estudos de Nguyen *et al.* (2017) os achados indicam que a qualificação, habilidade e experiências são componentes que podem aumentar a credibilidade do conselho de administração de empresas Vietnamitas, fortalecendo a imagem e gerando benefícios financeiros.

Do mesmo modo que no âmbito privado, em que o CH é reconhecido como fator de produtividade, pesquisas na área pública têm demonstrado que não é só o CH do gestor municipal que contribui para melhorar o desempenho, mas também o dos servidores que executam atividades operacionais, a exemplo dos estudos de Cardoso e Marengo (2019) e Marengo, Strohschoen e Joner (2017). Esses autores encontraram evidências de que o grau de instrução dos servidores contribui com melhores resultados no Gini, IDH-M e na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Esse contexto levou ao seguinte questionamento: o CH dos prefeitos e vereadores influencia nos resultados fiscais?

Para respondê-lo, esta pesquisa teve por objetivo verificar a influência do CH de prefeitos e vereadores (grau de instrução e experiência) sobre o desempenho fiscal.

Os trabalhos existentes se concentram em captar a influência da educação e experiência dos prefeitos sobre a capacidade de arrecadação. Esta pesquisa, entretanto, resgata esta linha de investigação inserindo o IAF (Índice de Autonomia Fiscal), a partir dos estudos de Gomes, Alfinito e Albuquerque (2013) e Gallina, Risdén Junior e Ferreira (2019), e ainda amplia o escopo utilizando como variável dependente o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal) e suas quatro vertentes de dados: autonomia, despesas com pessoal, liquidez e investimento; expandindo a análise a outros fatores ainda não testados.

Visa-se estabelecer novo entendimento à literatura, a respeito do compartilhamento de responsabilidades entre prefeitos e vereadores, que submetem as influências de cunho administrativo do poder legislativo à interesses político-partidários (Avellaneda & Gomes 2017; Demir & Reddick, 2012; Santiso, 2005).

Independentemente das funções legais, o compartilhamento de responsabilidades administrativas do executivo com legislativo deve fazer parte dos desenhos de governança e contribui para o desempenho da administração, mesmo nas localidades onde a estrutura político-administrativa é formada pelas figuras prefeito-conselho e gerente-conselho (Lui, 2017; Wei, 2020; Demir & Reddick, 2012).

Além do compartilhamento, para Askim (2009), um político qualificado apresenta uma visão holística do ente federativo, incluindo todas suas funções políticas, administrativas, econômicas e sociais, e a partir dessa percepção se consegue atribuir funções e interpretar informações de forma a construir suas próprias opiniões que convalidem com o esperado pela sociedade.

Esta pesquisa demonstra relevância diante da amplitude da amostra e pela inclusão do perfil das câmaras de vereadores, analisando sua relevância em todos os municípios brasileiros. Assim, expondo uma reflexão sobre a corresponsabilização das câmaras legislativas em relação aos resultados fiscais da administração pública local. Pressupondo que a formação educacional e experiência dos vereadores pode ser tão importante quanto a dos gestores; contribuindo, conseqüentemente, para novas concepções atinentes aos pré-requisitos de elegibilidade dos políticos e sua responsabilização político-administrativa.

A pesquisa foi realizada a partir de dados secundários, quantitativos e de corte longitudinal, coletados em bases públicas, procedeu-se às análises estatísticas através de regressão linear múltipla no software Stata®. Os achados permitem inferir que o grau de instrução dos prefeitos e vereadores se correlaciona positivamente com o IAF, IFGF geral e IFGF autonomia, no entanto, a experiência administrativa dos vereadores impacta negativamente os índices propostos.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Capital Humano**

A teoria do CH tem origem nos estudos de Mincer (1958), Schultz (1961) e Becker (1994) sendo definida como a união da educação formal, habilidades e experiência. Seu surgimento se deu pela contraposição em relação à Teoria do Crescimento Econômico, que afirmava que a riqueza de uma nação é formada pelos fatores de produção: capital, recursos naturais e trabalho (Viana & Lima, 2010).

Para Becker (1994), o CH pode ser definido como a união da educação formal e treinamento somados ao longo da trajetória de um indivíduo, capaz de gerar benefícios monetários ou não, agregando valor como profissional e ser humano.

No ambiente privado, as discussões em torno da importância, constituição e preservação do CH como fator de desempenho, produtividade e competitividade são recorrentes (Nguyen *et al.*, 2017; Khanna, 2013; Valenti & Horner, 2020).

Khanna *et al.* (2014) relacionou o CH de 5.700 diretores em 650 empresas da Fortune 1000 em relação ao ROA e ROE, concluindo que o CH do conselho de administração influencia

o desempenho geral das empresas. Os autores não só apresentaram a importância e benefícios do CH dos diretores que compõem a estrutura de governança corporativa, como pontua que a sobrecarga dos membros pode limitar as funções do conselho de administração e o aproveitamento da capacidade dos diretores em virtude das limitações cognitivas e da capacidade de processamento de informações, mesmo quando se detêm significativa qualificação, experiência e habilidades.

Embora o CH seja consideravelmente explorado no âmbito privado, como elemento de produtividade e performance financeira, no setor público se apresenta timidamente debatido como diferencial de desempenho. Contudo, algumas pesquisas têm demonstrado a relevância da educação na administração pública, a exemplo de Cardoso e Marengo (2019), que analisaram o grau de instrução dos servidores de pequenas prefeituras e sua influência sobre o desempenho em relação ao IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e o Gini, índice que mede a concentração de riqueza em determinado grupo. Os resultados encontrados reafirmam que a formação educacional contribui para melhores resultados, seja no IDH-M ou Gini.

Marengo *et al.*, (2017) também encontraram evidências de que a capacidade dos servidores contribui com melhores resultados na arrecadação de IPTU, principalmente, nos micro e pequenos municípios do Brasil. Desta forma, as concepções já solidificadas no âmbito privado, quanto a importância da educação para obtenção de melhores resultados, vêm se sedimentando, também, no ambiente público e suplantando a ideia de que sua importância se restringe aos tomadores de decisões estratégicas.

Para Khanna *et al.* (2014), o CH contribui com os resultados organizacionais quando quem o detém é a alta administração das organizações, sobretudo, aqueles que tomam decisões estratégicas ou as avaliam e monitoram, não se limitando aos empregados que executam atividade operacionais.

Na legislação brasileira, os pré-requisitos para escolha dos políticos não passam pela formação educacional ou experiências, exceto no que tange ao “lê e escrever”. Todavia, há pesquisas que analisam a importância ou influência dessas variáveis nas gestões municipais, focando no poder executivo, testando sua influência sobre: arrecadação do IPTU (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2015, 2017); gastos per capita (Avellaneda, 2009); desempenho financeiro (Gomes *et al.*, 2013; Silva & Sales Filho, 2018; Gallina *et al.*, 2019); dívidas, despesas e impostos (Freier & Thomasius, 2016) e indicadores fiscais (Rocha *et al.*, 2018). Porém, estas pesquisas limitam-se ao CH do gestor, no caso específico, dos prefeitos que detêm as funções política e administrativa (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2017).

Avellaneda e Gomes (2015) pesquisaram se o tamanho da população, educação e experiência do prefeito estão correlacionadas com o desempenho municipal, este representado pela média do imposto predial por município, no período de 2005 a 2007. O estudo teve como base amostral os 787 municípios de Minas Gerais no Brasil. Os resultados apontaram que educação e idade do prefeito influencia na arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano-IPTU.

De acordo com Avellaneda e Gomes (2015) o CH do gestor afeta o desempenho por influenciar no direcionamento estratégico adotado. Para os autores o Capital Humano pode ser mais relevante em unidades administrativas de maior tamanho, pela demanda de maior gerenciamento e coordenação, os gestores estariam menos inclinados a decisões aleatórias, e mais propensos a tomar decisões focadas em capacidade técnica. As cobranças e as consequências de cunho legal são ponderadas diante das determinações administrativas (Avellaneda & Gomes, 2015; Khanna, 2013). O histórico de pesquisas sobre CH em relação ao desempenho em administrações locais tem sido concentrado na capacidade dos gestores, como se eles fossem os únicos responsáveis pelos bons ou maus resultados obtidos.

Para Demir e Reddick (2012), as funções do poder executivo e legislativo devem ser complementares. Embora sua pesquisa seja focada na dicotomia entre administração e política

nas estruturas administrativas locais dos EUA, configuradas pelo regime conselho-gerente (política x administrativo); diferentemente das administrações locais brasileiras, pois, a função política é compartilhadas entre executivo e legislativo, ficando, portanto, só o eixo administrativo como pauta central e função atribuída ao executivo; torna-se imperioso o contexto de sua pesquisa pelo fato de focar que os poderes locais não devem estar restritos isoladamente a atividades administrativas ou políticas.

A exemplo do conselho de administração que resguarda os interesses dos acionistas, o legislativo deve resguardar os interesses da sociedade mediante a fiscalização dos atos de gestão, de acordo com as funções atribuída pela Constituição Federal do Brasil (CF) (1988) e a LRF (2000).

Sob a ótica da governança as interações de freio e contrapeso entre executivo e legislativo se apresentam como mecanismos de direção, avaliação e monitoramento (Kissler & Heidemann, 2006; Lui, 2017; TCU, 2014). As relações estabelecidas entre executivo e legislativo fazem parte do processo de governança, sendo salutar compreender que estas interações visam equilibrar o poder, impedindo sua concentração no gestor, prezando-se pelo alcance dos melhores resultados (Lui, 2015).

O envolvimento dos representantes locais em questões administrativas é mais aparente quando tornam-se questões políticas, pois o envolvimento com a administração pode dar maior visibilidade aos funcionários eleitos, contribuindo com uma possível reeleição (Demir & Reddick, 2012). Impetrar que o desempenho da gestão depende somente do chefe do poder executivo, talvez seja anular a eficácia da fiscalização sobre os resultados da gestão.

Taaibosch e Niekerk (2017) argumentam que para o desempenho das atividades inerentes à função, os vereadores necessitam da educação básica, que favorece uma visão ampla para quaisquer atividades, e de capacitação para o desenvolvimento de habilidades técnicas para o monitoramento das atividades administrativas. Segundo os autores, os vereadores são “guardiões” das finanças públicas, sendo relevante o conhecimento para a execução dos seus mandatos.

A figura do legislativo é retratada na literatura sob duas vertentes: legislativo que não cumpre com seu papel de monitoramento e fiscalização, permeado de interesses político-partidários prejudiciais ao controle fiscal do estado (Santiso, 2005) e o legislativo que é uma estrutura de governança necessária por inibir a discricção do executivo frente ao orçamento, por representar um mecanismo de freio e contrapeso num estado democrático de direito, podendo evitar as barganhas de cunho eleitoreiro (Lui, 2017; Santiso, 2005; TCU, 2014).

## **2.2 Gestão Fiscal**

A partir do Federalismo se originou as unidades subnacionais, o mesmo configura-se como a subdivisão territorial, político e administrativa em subunidades de um sistema de governo, disciplinado no art. 1º da Constituição Federal de 1988. Sendo que as justificativas para a descentralização político-administrativa residem na proximidade com as necessidades mais urgentes da população e a possibilidade de maior controle por parte dos cidadãos, por estarem mais próximos dos seus representantes políticos (Dantas Junior, Diniz & Lima, 2019; Suzart, Zuccolotto & Rocha, 2018).

Do Federalismo institucional originou o Federalismo Fiscal, definido como o compartilhamento de competências tributárias e obrigações em relação às políticas públicas (Dantas *et al.*, 2019). Aos entes municipais foram atribuídas obrigações exclusivas e compartilhadas, no entanto, a gestão fiscal destas unidades subnacionais foi sendo comprometida pelos escassos recursos (Suzart *et al.*, 2018).

A Lei Complementar nº 101 de 2000 foi editada para se estabelecer diretrizes para o maior controle das finanças, nos três poderes. Dessa forma, a gestão fiscal dos municípios é

avaliada sob a perspectiva da referida lei, e embora aquela seja atribuída ao prefeito, a LRF (2000) institui no seu art. 59 que o poder legislativo é responsável, diretamente ou com o auxílio dos órgãos de controle externo e interno, pela fiscalização das normas dispostas.

Para o devido controle fiscal a referida lei estabeleceu limites e regras fiscais que auxiliam os órgãos fiscalizadores no monitoramento da gestão. Além dos ditames desta lei, outros índices foram sendo construídos para se averiguar a eficiência das gestões, a exemplo do índice Firjan, que foi criado a partir das diretrizes e viabilidades impostas pelo LRF (2000).

Diante do exposto, as recentes pesquisas têm se concentrado na capacidade de geração de receitas e controle das despesas que poderiam ser explicadas a partir do perfil do gestor local, dispondo de evidências de que o nível de educação formal dos gestores municipais e/ou experiência é positivamente correlacionado com indicadores de desempenho (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2015; Gallina *et al.*, 2019; Gomes *et al.*, 2013; Freier & Thomasius, 2016; Rocha *et al.*, 2018). Com base nas referidas pesquisas, formulou-se a primeira hipótese:

**H1: O grau de escolaridade dos prefeitos é positivamente correlacionado com o Desempenho Fiscal.**

Os investimentos em educação e experiências adquiridas ao longo da vida, seja no ambiente privado ou público, são componentes que permitem a formação de conhecimento e habilidades, a real essência do CH (Nguyen *et al.*, 2017). Nesse sentido, estas medidas nos permitem inferir os prováveis benefícios, não sendo possível identificar a qualidade ou quantidade de conhecimento e habilidades que permeia cada indivíduo.

No âmbito do legislativo, o conhecimento adquirido pode ser aplicado no monitoramento, controle e fiscalização das finanças; podendo gerar uma maior cautela por parte do prefeito na tomada de decisões e condução administrativa.

No contexto da importância da educação, Baldissera, Dall'Asta, Casagrande e Oliveira (2020) encontram evidências que o nível de instrução de uma população pode exercer maior pressão sobre os gestores públicos, contribuindo com a transparência dos atos de gestão. Nesse entendimento se presume que quanto mais fiscalizado um gestor, principalmente por integrantes que detenham maior nível de conhecimento, maiores serão as chances de se estabelecer o controle da gestão, o que pode gerar melhores resultados.

Importantes pesquisas no ambiente privado atestam que o grau de instrução do conselho de administração afeta o desempenho da administração (Nguyen *et al.*, 2017; Valenti & Horner, 2020; Khanna *et al.*, 2014), o que origina pressupostos para se cogitar que o CH das câmaras municipais pode gerar melhores indicadores fiscais. Essa linha de interpretação motivou a segunda hipótese:

**H2: O grau de escolaridade dos vereadores é positivamente correlacionado com o Desempenho Fiscal.**

Embora a responsabilidade pelo orçamento e disciplina fiscal seja atribuída ao executivo, a literatura dissemina que a concentração de poder no executivo cria oportunidade para a corrupção e mitiga os resultados fiscais, dessa forma o legislativo se apresenta como o elo de freio e contrapesos devendo ser responsável pela supervisão das finanças (Lui, 2017; Santiso, 2005; Taaibosch & Niekerk, 2017).

Um dos componentes de formação do CH é a experiência, medida através dos anos de atividade em cargos privados ou públicos (Khanna *et al.*, 2013; Freier & Thomasius, 2016; Gomes *et al.*, 2013; Valenti & Horner, 2020) e/ou pela idade (Avellaneda & Gomes, 2015). Nos estudos de Avellaneda e Gomes (2015) a idade foi utilizada como *proxy* de experiência e apresentou significância em relação a capacidade de arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), sendo replicado nesta pesquisa. Para os autores a idade pode ser um componente que agrega aptidões adquiridas ao longo do tempo pelas vivências profissionais. Essa linha de interpretação motivou a terceira e quarta hipótese:

**H3: Municípios geridos por prefeitos com mais idade apresentam melhor Desempenho Fiscal.**

**H4: Municípios fiscalizados por vereadores com mais idade apresentam melhor Desempenho Fiscal.**

Para Valenti e Horner (2020) e Khanna *et al.* (2013), a experiência do conselho é vista como fator de competitividade e favorável a melhores resultados financeiros. Para os autores a vivência dos diretores em outras empresas, em atividade correlatas geram um olhar multifacetado perante o monitoramento organizacional. Não obstante, para as câmaras municipais que não contam com seleção profissional por experiência, todo o acúmulo de competências pode influenciar no monitoramento da gestão, gerando melhores indicadores. Como experiências correlatas, sugerimos que a ocupação de cargos na administração pública, assim como em cargos eletivos sejam capazes de melhorar a capacidade de gestão e fiscalização. Essa linha de interpretação motivou a quinta e sexta hipótese:

**H5: Municípios geridos por prefeitos com experiência anterior em cargos públicos apresentam melhor Desempenho Fiscal.**

**H6: Municípios fiscalizados por vereadores com experiência anterior em cargos públicos apresentam melhor Desempenho Fiscal.**

### **3. METODOLOGIA DA PESQUISA**

#### **3.1 Dados da Amostra**

Para alcançar o objetivo proposto de verificar se o CH de prefeitos e vereadores influencia no desempenho fiscal, selecionou-se os pleitos de 2012 e 2016 para coleta de dados. A amostra foi formada pelos 5.570 municípios da República Federativa do Brasil, excluindo o Distrito Federal e o Território de Fernando de Noronha em virtudes de suas peculiaridades político-administrativas. Este estudo foi realizado a partir de dados secundários e se caracteriza como descritivo, quantitativo com corte longitudinal.

As informações dos candidatos eleitos foram coletadas através do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os dados contábeis do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), nos períodos de 2013 a 2015 e 2017 a 2019. O índice FIRJAN foi obtido no site da Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro. As informações referentes ao PIB foram extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados em relação as mídias foram coletados do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCTI).

Foram excluídos da amostra os anos de processos eleitorais, 2016 e 2020, em virtude de evidências assinaladas por Cavalcante (2016) de que em anos de eleição há indícios de menor arrecadação e maiores despesas com investimentos, priorizando-se as despesas que possam ser mais perceptíveis ao eleitorado. Além disso, o exercício de 2020 agrega como fator de exclusão os impactos da Pandemia do Covid-19.

#### **3.2 Descrição das Variáveis**

Como primeira variável dependente indicamos o IAF (Índice Autonomia Fiscal), este indicador é uma adaptação do Índice de Gestão de Desempenho Financeiro proposto inicialmente por Gomes *et al.* (2013) e depois readaptado por Gallina *et al.* (2019). O indicador demonstra a capacidade das administrações locais de arcar com o total das despesas geradas.

Para uma arguição mais ampla do desempenho fiscal foi incluído o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que indica o desempenho dos municípios sob 4 vertentes: autonomia, despesa com pessoal, investimento e liquidez.

O índice IFGF conta com dados de 5.568<sup>i</sup> municípios brasileiros, construído a partir de informações fiscais oficiais enviados pelos municípios a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O objetivo do índice é a possibilidade de se conhecer a eficiência fiscal em todos os municípios do Brasil de forma comparativa. Como limitação, temos a ausência de divulgação de dados para o exercício de 2019.

Para o CH dos prefeitos e vereadores foram definidos três *proxies*: a formação em ensino

superior completo, experiência no serviço público<sup>ii</sup> (municipal, estadual ou federal) ou ocupação em cargos eletivos e a idade. A experiência em cargos eletivos foi definida a partir da declaração de ocupação ao TSE, considerando os cargos de deputado, senador, prefeito e vereador, assim como, os dados de reeleição para prefeitos e vereadores coletados das bases do TSE, IBGE e pleito de 2008. Houve limitação quanto a disponibilidade dos dados do Produto Interno Bruto, calculado pelo IBGE, pois as informações da referida variável foram divulgadas somente até o exercício de 2018, o mesmo fora deflacionado, adotando como referência o exercício de 2010. Para todos os dados anuais, calculamos a média de 2013 a 2015 e 2017 a 2019.

**TABELA 1 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS**

| Dependentes          | Código             | Descrição  | Fonte  |
|----------------------|--------------------|--|--|
| IAF                  | IAF                | $\frac{\text{Receita total} - \text{transferências}}{\text{Despesas empenhada}}$                       |  |
| IFGF                 | IFGF               | Média aritmética : autonomia, despesa com pessoal, liquidez e investimentos.                           |  |
| IFGF autonomia       | IFGF_aut           | $\frac{\text{Receita local} - \text{Custo Estrutura Administrativa}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$ |  |
| IFGF pessoal         | IFGF_pess          | $\frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$                                    | Gomes <i>et al.</i> (2013);  |
| IFGF liquidez        | IFGF_liq           | $\frac{\text{Caixa} - \text{Restos a pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$                         | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).                                     |
| IFGF investimento    | IFGF_invest        | $\frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Total}}$  |  |
| Independentes        | Código             | Descrição  | Fonte  |
| Escolaridade         | edu_pref           | <i>Dummy</i> , sendo 1 para nível superior e 0 caso contrário.   | Avellaneda (2009); Avellaneda e Gomes (2015); Avellaneda e Gomes (2017); Freier e Thomasius (2016) |
|                      | edu_vere           | Proporção dos vereadores com nível superior por município  |  |
| Experiência          | exp_adm_pref       | <i>Dummy</i> , sendo 1 para experiência na administração pública e 0 para caso contrário               | Freier e Thomasius (2016); Valenti e Horner (2020);  |
|                      | exp_adm_vere       | Proporção dos vereadores com experiência na administração pública por município                        | Rocha <i>et al.</i> (2018); Nguyen <i>et al.</i> (2017).   |
|                      | exp_id_pref        | Logaritmo natural da idade dos Prefeitos   | Avellaneda e Gomes (2015).   |
|                      | exp_id_vere        | Logaritmo natural média de idade da Câmara de vereadores por município                                 |  |
| Controle             | Código             | Descrição  | Fonte  |
| PIB per capita       | pib_per            | O total de riquezas geradas no ano t dividido pela população   | Avellaneda e Gomes (2015;2017); Gomes <i>et al.</i> (2013).  |
| Gênero               | gen_pref           | <i>Dummy</i> , sendo 1 para sexo masculino e 0 para feminino   |  |
|                      | gen_vere           | Proporção entre vereadores sexo masculino em relação ao total.   | Rocha <i>et al.</i> (2018).  |
| Competição eleitoral | cp_pref<br>cp_vere | Número efetivo de partidos   | Golosov (2010).  |
| Mídias               | Radiodifusão       | número de rádios por município   | (Ciarelli & Avila, 2019; Pieranti, 2008; Pieranti &  |



Fonte: elaborada pela autora

O número efetivo de partidos foi calculado<sup>iii</sup> a partir da fórmula evolutiva desenvolvida por Golosov (2010):

$$N_p = \sum_{i=1}^x \frac{1}{1 + \left(\frac{S_1^2}{S_i}\right) - S_i}$$

Sendo:

$N_p$  : número efetivo de partidos;

$S_1^2$ : o maior componente da proporção de divisão de votos partidários;

X: componentes na proporção de divisão de votos partidários;

$S_i$ : componente ou outras componentes na divisão de votos partidários;

Exemplo:

Eleição com o total de 60.000 votos nominais, sendo: 51% no partido A, 35% no partido B e 14% no partido C, teremos:

$$N_p = \sum_{i=1}^3 \left[ \frac{1}{1 + \left(\frac{0,51_1^2}{0,51_1}\right) - 0,51_1} + \frac{1}{1 + \left(\frac{0,35_2^2}{0,35_2}\right) - 0,35_2} + \frac{1}{1 + \left(\frac{0,14_3^2}{0,14_3}\right) - 0,14_3} \right]$$

$N_p = 2,62$

O exemplo tende a demonstrar a simplicidade da fórmula de Golosov (2010) desmitificando sua complexidade e propiciando sua aplicação de forma intuitiva. A variável competição eleitoral considerou os votos nominais por partido, conforme dados TSE. A medida de Golosov (2010) visa intuitivamente mensurar a real competição através do número efetivo de partidos ( $N_p$ ). Quanto maior o índice maior a competição política, o que pode contribuir com uma oposição diversificada e possíveis incentivos para melhores resultados fiscais.

### 3.3 Modelo Econométrico

Para verificar o objetivo proposto, a influência do capital humano (educação e experiência) de prefeitos e vereadores sobre indicadores de desempenho fiscal, o modelo adotado foi uma regressão linear múltipla (MQO). Os dados foram tratados em planilha Excel e posteriormente no software Stata®.

Regressão:

$$DF = \beta_0 + \beta_1 edu\_pref_{it} + \beta_2 exp\_id\_pref_{it} + \beta_3 exp\_adm\_pref_{it} + \beta_4 edu\_vere_{it} + \beta_5 exp\_id\_vere_{it} + \beta_6 exp\_adm\_vere_{it} + controles_{it} + \varepsilon_{it}$$

Sendo:

$$DF - \text{Desempenho Fiscal} = IAF + IFGF_{geral} + IFGF_{aut} + IFGF_{pess} + IFGF_{liq} + IFGF_{invest}$$

**B0**: Constante

$\beta_n X_{it}$ : Variáveis independentes

**controles<sub>it</sub>**: variáveis de controle do município i;

$\varepsilon_{it}$ : representa o termo de erro aleatório.

Para responder o objetivo desta pesquisa os coeficientes da regressão  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$  estão associados respectivamente as hipóteses H1, H3 e H5, enquanto que  $\beta_4$ ,  $\beta_5$  e  $\beta_6$  às hipóteses H2 e H4 e H6.

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Estatística Descritiva

A estatística descritiva, na tabela 2, apresenta a média das variáveis, desvio padrão (DP), máximo, mínimo e os percentis (p25, p50, p75) da composição amostral. A instrução de prefeitos apresentou-se relativamente homogênea, sendo que mais de 50% dos prefeitos brasileiros possuem nível superior completo.

**TABELA 2 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA**

| variáveis     | Média | Desvio padrão | Min. | p25  | p50  | p75  | Máx.  | OBS   |
|---------------|-------|---------------|------|------|------|------|-------|-------|
| IAF           | 0.13  | 0.10          | 0.03 | 0.06 | 0.11 | 0.19 | 0.36  | 11050 |
| IFGF_geral    | 0.44  | 0.19          | 0.01 | 0.29 | 0.43 | 0.58 | 1     | 11019 |
| IFGF_aut      | 0.37  | 0.39          | 0    | 0    | 0.23 | 0.74 | 1     | 11019 |
| IFGF_pess     | 0.41  | 0.29          | 0    | 0.17 | 0.38 | 0.61 | 1     | 11019 |
| IFGF_liq      | 0.50  | 0.30          | 0    | 0.27 | 0.52 | 0.70 | 1     | 11019 |
| IFGF_invest   | 0.48  | 0.23          | 0    | 0.30 | 0.45 | 0.64 | 1     | 11019 |
| edu_pref      | 0.51  | 0.50          | 0    | 0    | 1    | 1    | 1     | 11136 |
| exp_id_pref   | 48,5  | 10,4          | 21   | 41   | 48   | 55   | 89    | 11136 |
| exp_adm_pref  | 0.39  | 0.49          | 0    | 0    | 0.00 | 1.00 | 1     | 11136 |
| edu_vere      | 0.23  | 0.17          | 0    | 0.11 | 0.22 | 0.33 | 0.91  | 11136 |
| exp_id_vere   | 43,7  | 3.75          | 29   | 41   | 43   | 46   | 56    | 11136 |
| exp_adm_vere  | 0.47  | 0.17          | 0    | 0.33 | 0.44 | 0.56 | 1     | 11136 |
| gen_pref_masc | 0.88  | 0.32          | 0    | 1    | 1    | 1    | 1     | 11136 |
| gen_vere_masc | 0.86  | 0.11          | 0.33 | 0.78 | 0.89 | 0.93 | 1     | 11136 |
| ln_pib        | 9.27  | 0.69          | 7.78 | 8.67 | 9.24 | 9.74 | 13.13 | 11136 |
| radiodifusão  | 0.38  | 0.86          | 0    | 0    | 0    | 1    | 14    | 11136 |
| emissora_tv   | 1.11  | 1.64          | 0    | 0    | 0    | 2    | 18    | 11136 |
| cppref        | 1.94  | 0.49          | 0    | 1.70 | 1.88 | 2.06 | 6.82  | 11136 |
| cpvere        | 6.97  | 3.49          | 1.09 | 4.30 | 6.35 | 8.93 | 27.24 | 11136 |

Fonte: Elaborada pela autora. Nota: descrição das variáveis na tabela 1.

Em média, o Índice de Autonomia Fiscal dos municípios brasileiros é de 13% e o máximo de 36%; estes dados apontam que grande parte das receitas municipais advém de transferências, confirmando uma situação de limitada capacidade arrecadatória, mesmo nos maiores municípios.

Verificou-se que em média 23% dos vereadores possuem nível superior, uma porcentagem de qualificação baixa considerando os dados dos prefeitos. De acordo com Avellaneda e Gomes (2015), o nível de educação dos prefeitos está aliado a uma visão ampla da administração pública, associado a uma probabilidade de escolhas pautadas na capacidade técnica. Por outro lado, para executar a função de fiscal da gestão, o nível de instrução dos vereadores pode ser elemento importante para interagir e contestar decisões do prefeito.

Além da educação, temos a experiência como componente do capital humano, com base na amostra, estima-se que 47% das câmaras municipais são formadas por representantes com experiência na administração pública, seja como servidor público ou em cargos eletivos.

#### 4.2 Resultados e Discussões

A Tabela 3 apresenta os resultados da regressão que analisa a influência do CH de prefeitos e vereadores sobre o desempenho fiscal nos 5.568 municípios do Brasil no período de 2013 a 2015 e 2017 a 2019. São 6 regressões que avaliam o IAF e todas as dimensões do Índice FIRJAN utilizando as mesmas variáveis independentes. Foi definido a regressão linear múltipla de acordo com o modelo abaixo:

Regressão:

$$\text{Desempenho Fiscal} = \beta_0 + \beta_1 \text{edu\_pref}_{it} + \beta_2 \text{exp\_id\_pref}_{it} + \beta_3 \text{exp\_adm\_pref}_{it} + \beta_4 \text{edu\_vere}_{it} + \beta_5 \text{exp\_id\_vere}_{it} + \beta_6 \text{exp\_adm\_vere}_{it} + \text{controles}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Diante da natureza dos dados foi aplicada a regressão linear com efeitos robustos para correção de heterocedasticidade, justificando-se pelo número de períodos pesquisados. A variável IAF foi winsorizada a 5% em virtude de outliers.

Foi constatado linearidade entre as variáveis através do teste de spearman e afastado o indício de multicolinearidade com base no teste VIF (fator de inflação da variância). Fávero, Belfiore, Takamatsu e Suzart (2014) argumenta que o VIF maior que 5 já é indicativo de multicolinearidade. A amostra proposta apresenta um VIF de 1,17 para todas os modelos. Foi evidenciado normalidade de resíduos, a partir do teste de Kolmogorov – Smirnov, porém podemos invocar o Teorema Central do Limite de Pierre Simon Laplace, o qual difunde que: “a distribuição amostral de qualquer média se torna normal à medida que o tamanho da amostra aumenta” (Norean, Veaux, & Velleman, 2011, p. 279).

O teste F foi significativo, indicando que os modelos propostos são capazes de explicar a variação das variáveis explicadas.

**TABELA 3 - REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA**

| Variáveis     | IAF<br>Coef.       | IFGFgeral<br>Coef. | IFGF_aut<br>Coef.  | IFGF_pess<br>Coef. | IFGF_liq<br>Coef.  | IFGF_invest<br>Coef. |
|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| edu_pref      | 0.009***<br>0.001  | 0.017***<br>0.003  | 0.035***<br>0.005  | 0.022***<br>0.006  | 0.012**<br>0.006   | -0.000<br>0.004      |
| exp_id_pref   | 0.000***<br>0.000  | 0.000<br>0.000     | 0.001***<br>0.000  | -0.001***<br>0.000 | 0.001***<br>0.000  | -0.001***<br>0.000   |
| exp_adm_pref  | 0.004***<br>0.001  | 0.018***<br>0.003  | -0.001<br>0.004    | 0.031***<br>0.005  | -0.003<br>0.005    | 0.046***<br>0.004    |
| edu_vere      | 0.080***<br>0.005  | 0.052***<br>0.011  | 0.280***<br>0.019  | 0.014<br>0.019     | -0.003<br>0.021    | -0.081***<br>0.015   |
| exp_id_vere   | 0.003***<br>0.000  | 0.002***<br>0.000  | 0.009***<br>0.001  | 0.002**<br>0.001   | 0.000<br>0.001     | -0.003***<br>0.015   |
| exp_adm_vere  | -0.021***<br>0.004 | -0.077***<br>0.009 | -0.151***<br>0.014 | -0.096***<br>0.016 | 0.012<br>0.017     | -0.074***<br>0.012   |
| gen_pref_masc | 0.007***<br>0.002  | 0.019***<br>0.005  | 0.015*<br>0.008    | 0.037***<br>0.009  | 0.004<br>0.009     | 0.022***<br>0.007    |
| gen_vere_masc | 0.048***<br>0.006  | 0.051***<br>0.014  | 0.171***<br>0.023  | 0.021<br>0.026     | 0.017<br>0.028     | -0.002<br>0.020      |
| ln_pib_per    | 0.063***<br>0.001  | 0.157***<br>0.003  | 0.361***<br>0.006  | 0.143***<br>0.005  | 0.100***<br>0.005  | 0.025***<br>0.004    |
| radiodifusão  | 0.024***<br>0.002  | 0.012***<br>0.002  | 0.029***<br>0.005  | 0.025***<br>0.004  | -0.001<br>0.005    | -0.005<br>0.003      |
| emissoras_tv  | 0.004***<br>0.001  | 0.005***<br>0.001  | 0.017***<br>0.002  | 0.002<br>0.002     | 0.004*<br>0.002    | 0.004***<br>0.002    |
| cppref        | 0.003**<br>0.001   | -0.018***<br>0.003 | 0.001<br>0.005     | -0.027***<br>0.006 | 0.001<br>0.005     | -0.046***<br>0.005   |
| cpvere        | 0.002***<br>0.000  | -0.004***<br>0.000 | 0.005***<br>0.001  | -0.009***<br>0.001 | -0.005***<br>0.001 | -0.009***<br>0.001   |
| cons          | -0.688***<br>0.016 | -1.111***<br>0.032 | -3.656***<br>0.058 | -0.887***<br>0.059 | -0.518***<br>0.061 | 0.611***<br>0.046    |
| Observações   | 11.050             | 11.019             | 11.019             | 11.019             | 11.019             | 11.019               |
| Estatística F | 505,02             | 372,03             | 842,86             | 113,83             | 40,77              | 60,04                |
| Prob>F        | 0.000              | 0.000              | 0.000              | 0.000              | 0.000              | 0.000                |
| R-squared     | 0.535              | 0.406              | 0.622              | 0.165              | 0.064              | 0.076                |
| Teste VIF     | 1,17               | 1,17               | 1,17               | 1,17               | 1,17               | 1,17                 |

Fonte: Elaborada pela autora. Sendo: \*, \*\*, \*\*\* denotam, respectivamente, coeficientes significantes ao nível de 10%, 5% e 1%. Nota: descrição das variáveis na tabela 1.

Com base nas regressões é possível inferir que a instrução do prefeito apresenta relação entre todas as variáveis dependentes, exceto IFGF investimento, atendendo parcialmente a **H1**. O maior coeficiente apresentado foi o IFGF autonomia ( $\beta=0.035$ ,  $\alpha$  a 1%), demonstrando que municípios que são geridos por prefeitos com nível superior geram 3,5% a mais de recursos para arcar com sua subsistência.

Os achados coadunam com os resultados de Gallina *et al.* (2019) em que a capacidade de geração de receitas mostrou-se positivamente correlacionada, indicando que quanto maior o

nível de educação do prefeito maior será a capacidade de arrecadação do município.

Os resultados divergem dos achados de Freier e Thomasius (2016) que não encontraram relação positiva entre a educação dos prefeitos alemães e resultados fiscais (despesas, dívida e impostos). Nos estudos de Avellaneda e Gomes (2017), que tinha como amostra os 827 municípios de Minas Gerais, a educação do prefeito também não explicou o desempenho em relação a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano. No entanto, Rocha, Orellano, e Bugarin (2018) encontraram resultados significativos, evidenciando que prefeitos brasileiros com maior nível de educação tendem a gastar menos em despesas corrente e de pessoal, fato que pode ser constatado na regressão do IFGF pessoal com coeficiente positivo de 2,2% ( $\alpha$  a 1%) e IFGF liquidez 1,2% ( $\alpha$  a 5%), indicando que municípios onde se elegeram prefeitos com nível superior possuem menor comprometimento do orçamento com a folha de salários e mais controle sobre os restos a pagar.

Com relação a Hipótese 2, os resultados apresentam evidências positivas e estatisticamente significantes a 1% que há correlação do grau de instrução dos vereadores em relação ao IAF ( $\beta=0.080$ ), IFGF geral ( $\beta =0,052$ ) e IFGF autonomia ( $\beta=0,280$ ). Rejeitamos a **H2** em relação ao IFGF pessoal, IFGF liquidez e IFGF investimento. Numa análise mais crítica, podemos verificar que a educação dos vereadores parece ser mais influente em relação a autonomia municipal, tendo-se em vista que entre os quatro componentes do IFGF somente a autonomia demonstrou elevado coeficiente explicativo. Este resultado pode indicar que a educação pode mitigar as inclinações dispostas por Santiso (2005) de que o legislativo é mais propenso a menos impostos.

Todavia, os efeitos da fiscalização em relação aos resultados fiscais são difíceis de se mensurar (Santiso, 2015). Para Taaibosch e Niekerk (2017), um poder legislativo que tem baixo conhecimento tende a se ater a discussões incipientes sem as percepções das demandas mais complexas inerentes à função de monitoramento. Mas diante dos resultados, podemos insinuar que o nível educacional dos vereadores pode favorecer um maior envolvimento com administração.

Os resultados apontam, entretanto, que a o nível de educação tem influência negativa em relação ao IFGF investimento com um coeficiente de -0.081 a 1% de significância. A correlação com estudos anteriores é prejudicada pelas escassas pesquisas que relacionam a eficácia da fiscalização e monitoramento da gestão tendo como parâmetro o CH dos vereadores. Todavia, o índice de investimento é um indicador tortuoso para avaliar, pois há a discricionariedade na destinação dos recursos pelo executivo.

Além do conhecimento de nível superior, a capacidade desenvolvida e as habilidades apreendidas ao longo do tempo pelas experiências profissionais são importantes (Avellaneda, 2009). Em virtude da possibilidade de diversas vivências acumulativas ao longo do tempo, a *proxy* idade de prefeitos apresenta coeficiente positivo em relação ao IAF ( $\beta=0.000$ ;  $\alpha$  a 1%) e IFGF autonomia ( $\beta=0.001$ ;  $\alpha$  a 1%). Embora com coeficientes pouco representativos, a relação de idade com desempenho na arrecadação pode ser comparada aos achados de Avellaneda e Gomes (2015) que encontraram evidências de que a experiência que é adquirida ao longo do tempo é capaz de influenciar o desempenho na arrecadação.

Para o IFGF pessoal e investimento a correlação foi negativa, em torno de -0,001, a 99% de confiança, ambos; indicando que embora os prefeitos com mais idade sejam propensos a maior arrecadação, gastam mais com pessoal e investem menos. Apesar disso, os prefeitos com maior idade apresentam um controle do IFGF liquidez em torno de 0,1% a 99% de confiança. Diante dos resultados, rejeita-se parcialmente a **H3**.

A hipótese 4 que verifica a correlação da idade dos vereadores e o desempenho fiscal foi rejeitada para o IFGF liquidez e investimento, e foi acolhida em relação ao IAF ( $\beta=0.003$ ;  $\alpha$  a 1%), IFGF geral ( $\beta=0.002$ ;  $\alpha$  a 1%), IFGF autonomia ( $\beta=0.009$ ;  $\alpha$  a 1%) e IFGF pessoal ( $\beta=0.002$ ;  $\alpha$  a 5%). Os coeficientes demonstram pouca expressividade. Porém, sinalizam que

municípios onde os vereadores apresentam uma maior média de idade, e conseqüentemente maior acúmulo de experiências no setor público ou privado, pode possibilitar o melhor monitoramento da gestão no que tange aos índices de gestão fiscal apresentados.

A ocupação em cargos da administração pública ou eletivos foi um segundo parâmetro para se medir o nível de experiência de prefeitos e vereadores. Em relação aos prefeitos, os resultados demonstraram correlação positiva da referida variável com o IAF ( $\beta=0.004$ ;  $\alpha$  a 1%), IFGF geral ( $\beta=0.018$ ;  $\alpha$  a 1%), IFGF pessoal ( $\beta=0.031$ ;  $\alpha$  a 1%) e IFGF investimento ( $\beta=0.046$ ;  $\alpha$  a 1%), aceitando parcialmente a **H5** desta pesquisa. Os achados indicam que os municípios geridos por prefeitos com experiência anterior controlam melhor a despesa com pessoal em 3,1%, tal resultado é similar ao encontrado por Rocha *et al.* (2018) ao evidenciar que prefeitos mais experientes gastam menos com pessoal.

A experiência anterior como prefeito nos estudos de Freier e Thomasius (2015) foi positivamente correlacionada com menor dívida e impostos locais, fato controverso em relação aos achados deste estudo, pois o IFGF autonomia e liquidez não demonstraram relação significativa, mas podemos considerar que a *proxy* para experiência não se limitou à reeleição e que a formação das variáveis dependentes têm somente naturezas análogas.

Em relação a experiência anterior dos vereadores rejeitamos a **H6**, pois os resultados foram negativamente correlacionados com a maioria dos indicadores propostos e não significantes em relação ao IFGF liquidez. Demonstrando que municípios com vereadores mais experientes não gozam dos melhores indicadores fiscais. As comparações são frustradas em virtude da carência de estudos anteriores. Porém, no ambiente privado, o conselho de administração assume também as funções de controle e monitoramento da gestão, embora sejam duas atmosferas diferentes, o público do privado, as funções não são totalmente opostas, considerando os mecanismos de governança. Desta forma, os estudos de Khanna *et al.* (2014) apresentam evidências que os anos de experiência dos conselheiros em altos cargos executivos são capazes de melhorar o desempenho financeiro da empresa, resultado oposto ao encontrado neste estudo com relação ao legislativo local.

O resultado é intrigante, mas pode prever que a experiência gere maior envolvimento com a administração e tal fato seja nocivo a gestão fiscal. Tal achado é compatível com a literatura que dissemina que o legislativo é lesivo ao equilíbrio fiscal. Para Santiso (2005) a concessão demasiada de poderes ao legislativo é prejudicial as contas públicas, podendo causar déficits públicos, endividamento, gastos excessivos e sub tributação.

Quanto as variáveis de controle, a variação do Pib per capita corrobora com os melhores resultados fiscais. Estudos de Gallina *et al.* (2019) e Silva e Sales Filho (2018) encontram significância entre PIB e desempenho fiscal, corroborando também com os achados de Avellaneda e Gomes (2015) em relação ao IPTU. Indicando que quanto maior a capacidade de geração de renda melhores os indicadores de desempenho.

O gênero dos políticos eleitos apresentou relações positivas com os indicadores, não figurando nenhuma relação negativa estatisticamente significativa. A literatura é escassa em afirmar que homens na gestão pública e no monitoramento são mais eficientes, seria, contudo, tendenciosa essa afirmação se analisássemos a proporção de homens e mulheres em cargos eletivos já que em média 88% dos prefeitos e 86% das câmaras são ocupados por homens.

Quanto as variáveis de mídias, verificou-se que nos municípios com maior presença de rádio difusoras e emissoras de tv, de forma geral, apresentam melhores índices de Autonomia Fiscal e Firjan. Para o alcance dos objetivos políticos a mídia é citada na literatura como ferramenta eleitoreira e componente de influência em massa (Pieranti & Martins, 2007; Pieranti, 2008; Cohen, Tsfati & Sheaffer, 2008; Ciarelli & Avila, 2009). A percepção do poder das mídias de massa é prontamente percebida no ambiente político, e a visibilidade passou a ser condição para perspectivas de bons resultados eleitorais (Cohen, 2008). O que se sugere é que a transparência dos atos e fatos da gestão podem minar votos, isso quando se analisa a gestão do

prefeito. No que tange ao legislativo, numa maior tensão política exposta em rádio e tv, os vereadores estariam mais inclinados a atuação na administração para resguardar seus interesses eleitoreiros (Demir & Reddick, 2012).

Assim, em um ambiente político polarizado ou multipolarizado, a exposição do desempenho da gestão pode gerar consequências não tão desejadas por representantes políticos, evitando-se decisões desarticuladas ou sem fundamento técnico; assim o desgaste nos veículos de mídia passa a ser evitado por minar votos ou a perpetuação no poder, o que pode contribuir para melhores indicadores de condição fiscal, coadunando com os achados desta pesquisa.

Além das mídias e do perfil dos prefeitos e vereadores, certamente outros fatores influenciam no desempenho fiscal dos municípios. A alta competição eleitoral pode estimular a atuação dos prefeitos a demonstrarem melhor desempenho à sociedade, como meio para se sobrepôr aos adversários (Baldissera, Dall'Asta, Casagrande & Oliveira, 2020; Rocha *et al.*, 2018). De acordo com Silva (2013) a competição eleitoral é a busca de votos por candidatos ou partidos.

Em outros contextos administrativos diferentes do adotado no Brasil, a exemplo da amostra analisada por Wei (2020) nos EUA, as estruturas administrativas em que há a figura gerente-conselho, de forma geral, são mais eficientes do ponto de vista fiscal, indicando que provavelmente os interesses políticos influenciem negativamente os resultados das administrações locais.

No Brasil temos outro viés que é o multipartidarismo, o que muitas vezes pode gerar conflito de interesses. Nos resultados encontrados a competição política para o cargo de prefeito foi correlacionada negativamente com IFGF geral, pessoal e investimento, indicando que o aumento da competição não gera melhores indicadores de forma geral. Enquanto para o cargo de vereador foi negativa para os IFGF geral, ( $\beta=-0.004$ ;  $\alpha=1\%$ ), pessoal ( $\beta=-0.009$ ;  $\alpha=1\%$ ), liquidez ( $\beta=-0.005$ ;  $\alpha=1\%$ ) e investimentos ( $\beta=-0.009$ ;  $\alpha=1\%$ ). Porém, o resultado da competição em relação IAF foi positivo e significativo, com coeficiente de 0,003 a 95% de confiança para prefeitos e 0,002 a 99% para vereadores, indicando que nos municípios com maior competição apresentam maior capacidade de honrar com suas despesas, ainda que o reflexo seja pouco representativo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve por objetivo verificar a influência do CH dos prefeitos e vereadores sobre o desempenho fiscal. Os resultados demonstraram que o CH de prefeitos e vereadores influenciam no desempenho fiscal, de forma geral, mas a experiência dos vereadores não é benéfica perante os resultados

Os achados podem contribuir com novas linhas de estudos que foquem no compartilhamento de competências entre executivo e legislativo, assim como a responsabilização deste frente aos resultados fiscais, tendo-se em vista suas competências como instrumento de governança e fiscal da gestão.

Infelizmente, nem todas as características do CH são facilmente estimadas, a exemplo da experiência e habilidade, principalmente quando o parâmetro deve ser atribuído em escala maior de dados. Embora haja uma diversidade de publicações sobre a teoria do CH, como premissa de competitividade, desempenho e inovação, constatou-se que são escassas as pesquisas que enfoquem o conhecimento, habilidade e experiência do poder legislativo local.

A pesquisa teve como limitação o número de pleitos, 2012 e 2016. Para futuras pesquisas a análise poderia se estender a um número maior e assim captar a variabilidade dos resultados de desempenho. Ainda como sugestão, recomenda-se estudos mais específicos por estado, por exemplo, para uma melhor análise do perfil dos vereadores e prefeitos. Além disso, seria importante tentar mensurar de modo mais particular o conhecimento, habilidade e experiências dos representantes eleitos, através de uma amostra menor que possibilitasse a

utilização de questionários, pois os dados do TSE são gerais e pontuais. A pesquisa contribuiu com uma nova linha de análise, no que tange ao envolvimento dos vereadores com os resultados fiscais dos municípios.

## REFERÊNCIAS

- Askim, J. (2009). The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Council's Utilization of Performance Information in Policymaking. *International Public Management Journal*, 12(1), 24-47.
- Avellaneda, C. N. (2009). Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 285–312.
- Avellaneda, C. N., & Gomes, R. C. (2015). Is Small Beautiful? Testing the Direct and Nonlinear Effects of Size on Municipal Performance. *Public Administration Review*, 75(1), 137–149.
- Avellaneda, C. N., & Gomes, R. C. (2017). Mayoral quality and municipal performance in Brazilian local governments. *Organizações & Sociedade*, 24(83), 555-579.
- Baldissera, J. F., Dall'Asta, D., Casagrande, L. F., & Oliveira, A. M. B. de (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e políticos-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359.
- Becker, G. S. (1994). Human capital revisited. In Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education (3a, pp. 15-28). *The University of Chicago press*.
- Cardoso, A. L. R., & Marengo, A. (2019). Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(11), 1-21.
- Cavalcante, P. (2016). Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 307-330.
- Ciarelli, G., & Ávila, M. (2009). A influência da mídia e da heurística da disponibilidade na percepção da realidade: um estudo experimental. *Revista de Administração Pública*, 43(3), 541-562.
- Cohen, J., Tsfati, Y., & Sheaffer, T. (2008). The Influence of Presumed Media Influence in Politics: Do Politicians' Perceptions of Media Power Matter? *Public Opinion Quarterly*, 72(2), 331–344.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1998). Recuperado em 30 de julho de 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Dantas Junior, A.F., Diniz, J.A., & Lima, S. C. de (2019). A Influência Do Federalismo Fiscal Sobre O Estresse Fiscal Dos Municípios Brasileiros. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, 12(3), 62–78.
- Demir, T., & Reddick, C. G. (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review*, 72(4), 526–535.
- Fávero, L.P., Belfiore, P., Takamatsu, R. T., & Suzart, J. (2014). *Métodos quantitativos com stata: procedimentos, rotinas e análise de resultados* (1 ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Freier, R., & Thomasius, S. (2016). Voters prefer more qualified mayors, but does it matter for public finances? Evidence for Germany. *Int Tax Public Finance*, 23, 875–910.
- Gallina, A. S., Risdén Junior, A. E. S., & Ferreira, J. C. (2019). Teoria dos recursos cognitivos e Capital Humano: A influência do grau de instrução formal na gestão dos municípios da região sul do Brasil. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 18, E2828.
- Golosov, G. (2010). The effective number of parties: a new approach. *Party Politics*, 16(2), 171-192.
- Gomes, R. C., Alfinito, S., & Albuquerque, P. H. M. (2013). Analyzing local government

- financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008. *Revista de Administração Contemporânea*, 17(6), 704-719.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency Costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Khanna, P., Jones, C. D., & Boivie, S. (2014). Director Human Capital, Information Processing Demands, and Board Effectiveness. *Journal of Management*, 40(2), 557-585.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 30 julho de 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).
- Lui, L.T.P. (2017). Institutions do matter: Exploring the problem of governance in the Hong Kong Special Administrative Region from the perspective of executive-legislative relations. *Asian Education and Development Studies*, 6(1), 72-82.
- Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302.
- Nguyen, T., Nguyen, A., Locke, S., Reddy, K., & Murray, L. (2017). Does the human capital of board directors add value to firms? Evidence from an Asian market. *Cogent Economics & Finance*, 5(1), N.PAG.
- Norean, N. R., Veaux, R. D. de, & Velleman, P. F. (2011). *Estatística aplicada* [recurso eletrônico]. Tradução e revisão técnica: Lori Viali, Dr. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Bookman.
- Pieranti, O. P. (2008). A radiodifusão e os coronéis da mídia: uma discussão conceitual acerca do ‘coronelismo eletrônico’. *ECO-POS*, 11(1), 128-145.
- Pieranti, O. P., & Martins, P. E. M (2007). A radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a gestão do código brasileiro de telecomunicações. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación Online*, 9(1)
- Rocha, F., Orellano, V.I.F., & Bugarin, K. (2018). Eleito em disputa acirrada: características do prefeito e finanças públicas locais. *Economia*, 19(2), 149-63.
- Santiso, C. (2005). *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process*. Washington, DC: World Bank Institute Working Paper No. 37253.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 51(1), 1.
- Silva, G. P. da. (2013). Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. *Opinião Pública*, 19(2), 403-429.
- Silva, J. E., & Sales Filho, M. A. (2018). A Influência do Grau de Instrução do Gestor Público no Desempenho Financeiro dos Municípios. *USP International Conference in Accounting*, 17.
- Suzart, J.A. da S., Zuccolotto, R., Rocha, D. G. da R. (2018). Federalismo Fiscal E as Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, 11(1), 127-145.
- Taaibosch, T.A., & Niekerk, V. T. (2017). Capacity Building Challenges of Municipal Councillors in the Mangaung Metropolitan Municipality in the Free State Province. *Central University of Technology, Free State*, 25(1), 1015-4833.
- Travaglia, K. R., & Sá, L. F. V. N. de. (2017). Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. *Revista Controle - Doutrina e*



*Artigos, 15(1), 22-53.*

Tribunal de Contas da União – TCU. (2014). *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Recuperado em 30 de julho de 2020 em: file:///C:/Users/LUCIL/Desktop/Artigos%20da%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20II/Artigos%20para%20artigo-%20governan%C3%A7a/%C3%A7a%20TCU.PDF.

Valenti, A., & Horner, S. (2020). The Human Capital of Boards of Directors and Innovation: An Empirical Examination of the Pharmaceutical Industry. *International Journal of Innovation Management, 24(6)*.

Viana, G., & Lima, J. F. de (2010). Capital Humano e crescimento econômico. *Interações (Campo Grande), 11(2)*, 137- 48.

Wei, W. (2020). Municipal Structure Matters: Evidence from Government Fiscal Performance. *Public Administration Review, 72*, 526-535.

---

<sup>i</sup> Brasília e Fernando de Noronha não fazem parte por não possuírem prefeituras.

<sup>ii</sup> O filtro dos dados limitou-se à ocupação declarada ao Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>iii</sup> Cálculo com auxílio do software “R” com a metodologia inserida no apêndice A.