



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CAIO RAONI PEREIRA LIMA

**A INFLUÊNCIA DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA NA EFETIVIDADE DA
GESTÃO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

João Pessoa - PB
2023

CAIO RAONI PEREIRA LIMA

**A INFLUÊNCIA DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA NA EFETIVIDADE DA
GESTÃO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba (PPGCC/UFPB), como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis

Linha de Pesquisa: Contabilidade e Finanças.

Orientador: Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz.

João Pessoa - PB
2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732i Lima, Caio Raoni Pereira.

A influência da dependência financeira na
efetividade da gestão de municípios brasileiros / Caio
Raoni Pereira Lima. - João Pessoa, 2023.

62 f. : il.

Orientação: Josedilton Alves Diniz.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Federalismo fiscal. 2. Dependência financeira. 3.
Efetividade - Finanças. 4. Efeito flypaper. I. Diniz,
Josedilton Alves. II. Título.

UFPB/BC

CDU 330(043)

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

DEFESA DE DISSERTAÇÃO Nº 86

Ata de Sessão Pública da Defesa de Dissertação do aluno Caio Raoni Pereira Lima, do Curso de Mestrado do Programa de Pós- Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de Pesquisa: Informação Contábil para o Setor Público

Aos vinte e seis dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e três, às quatorze horas, reuniu-se na Sala Virtual: Google Meet, por meio do link:<https://meet.google.com/eut-ttyi-obv>, a Banca Examinadora, composta pelos professores doutores: **Josedilton Alves Diniz (Presidente da Banca Examinadora – PPGCC/UFPB)**, **Lauro Vinício de Almeida Lima - (Membro Interno– PPGCC/UFPB)** e **Ronaldo José Rêgo de Araújo (Membro Externo – UFCG)**, para julgar o trabalho de dissertação intitulado: “**A influência da dependência financeira na efetividade da gestão de municípios brasileiros**”, de autoria do aluno **Caio Raoni Pereira Lima**, orientado pelo Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz. Dando início aos trabalhos, o Presidente da Banca Examinadora, explicou aos presentes a finalidade da sessão pública, e passou a palavra ao mestrando para que fizesse a apresentação de seu trabalho de dissertação. Após a apresentação do trabalho, a banca examinadora fez arguições ao aluno, que as respondeu. Em seguida, o presidente da banca examinadora, convidou os demais membros da banca para se reunirem reservadamente, para que fosse feito o julgamento do trabalho. A Banca Examinadora então atribuiu ao aluno o conceito:

Aprovado(a)

Insuficiente

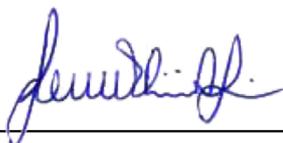
Reprovado(a)

A banca de avaliação aprovou o trabalho e formulou recomendações visando aprimorar a pesquisa, com a responsabilidade do orientador em analisar as possíveis alterações.

Proclamados os resultados, o Presidente, encerrou os trabalhos referentes à defesa de dissertação do discente. João Pessoa, 26 de setembro de 2023.

Documento assinado digitalmente
 **JOSEDILTON ALVES DINIZ**
Data: 12/10/2023 18:29:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz
Presidente da Banca Examinadora – PPGCC/UFPB



Prof. Dr. Lauro Vinício de Almeida Lima
Membro Interno - PPGCC/UFPB

RONALDO JOSE REGO DE ARAUJO:07122684482 Assinado de forma digital por RONALDO JOSE REGO DE ARAUJO:07122684482
Dados: 2023.09.29 10:48:45 -03'00'

Prof. Dr. Ronaldo José Rêgo de Araújo
Membro Externo – UFCG

Documento assinado digitalmente
 **CAIO RAONI PEREIRA LIMA**
Data: 29/09/2023 20:29:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Caio Raoni Pereira Lima
Discente

RESUMO

De acordo com o pacto federativo brasileiro, os municípios têm grande importância na provisão de bens e serviços de qualidade à população local, dada sua proximidade e conhecimento acerca das necessidades dos munícipes. Para isso, contudo, contam com uma base de receitas tributárias mais reduzida, tendo em vista que a maioria dos tributos são mais eficientemente arrecadados pelos governos superiores. Nesse sentido, as transferências intergovernamentais são utilizadas como mecanismo de correção dessa disparidade entre receitas e despesas nos municípios. Entretanto, a literatura do federalismo relata efeitos adversos gerados pela alta dependência de municípios de recursos desta natureza. Além da ilusão fiscal gerada nos munícipes e da ampliação das despesas pelo gestor, evidências científicas sugerem que a alta dependência financeira gera entraves ao desenvolvimento econômico, já que reduz a capacidade de ação do gestor local na consecução de bens e serviços à população. Por outro lado, a literatura também destaca a importância de avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão pública. Esta pesquisa destaca a efetividade como cumprir com os objetivos traçados, causando o melhor impacto possível com as ações. Neste sentido, esta pesquisa busca analisar a relação entre a dependência financeira e a efetividade, na perspectiva de obter direcionamentos que auxiliem a gestão pública municipal a obter maiores índices de efetividade e maximizar a utilização de recursos públicos para o atendimento das necessidades da população. Para isso, foi desenvolvido um modelo econométrico que considerou a efetividade como variável dependente, a dependência financeira como variável independente e o PIB *per capita* e a população como variáveis de controle. Foi composto um painel desbalanceado que utilizou dados dos municípios brasileiros disponíveis de 2015 a 2020 e utilizou-se de regressão quantílica para analisar a influência em *quartis* de efetividade. Os resultados sugerem que a dependência financeira tem relação negativa com a efetividade. Também foi observado que municípios que possuem maior autonomia orçamentária, arrecadando maior nível de receitas próprias, também atingem os maiores índices de efetividade. Além disso, percebeu-se que nas áreas de educação, saúde e planejamento, onde há maior regulação da atuação do gestor, tal influência é menor. Os resultados obtidos sugerem que o aumento do esforço fiscal, com a efetiva instituição e cobrança de tributos municipais, pode melhorar a efetividade da gestão municipal, contribuindo para atender a satisfação populacional e promover o desenvolvimento socioeconômico do país.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Dependência financeira. Efetividade. Efeito flypaper.

ABSTRACT

According to the Brazilian federative pact, local governments have great importance in providing quality goods and services to the local population, given their proximity and knowledge about the needs of residents. To do this, however, they rely on a smaller tax revenue base, given that most taxes are more efficiently collected by higher governments. In this sense, intergovernmental transfers are used as a mechanism to correct the gap between local governments revenues and expenses. However, the federalism literature reports adverse effects generated by the high financial dependence of local governments on resources of this nature. In addition to the fiscal illusion generated among residents and the increase in expenses by the manager, scientific evidence suggests that high financial dependence creates obstacles to economic development, as it reduces the local manager's capacity for action in providing goods and services to the population. On the other hand, the literature also highlights the importance of evaluating the effectiveness, efficiency and effectiveness of public management. This research highlights effectiveness as meeting the objectives set, causing the best possible impact with the actions. In this sense, this research seeks to analyze the relationship between financial dependence and effectiveness, with a view to obtaining directions that help municipal public management to obtain higher levels of effectiveness and maximize the use of public resources to meet the needs of the population. To this end, an econometric model was developed that considered effectiveness as the dependent variable, financial dependence as the independent variable and GDP per capita and population as control variables. An unbalanced panel was composed that used data from Brazilian local governments available from 2015 to 2020 and used quantile regression to analyze the influence on effectiveness quartiles. The results suggest that financial dependence has a negative relationship with effectiveness. It was also observed that local governments that have greater budgetary autonomy, collecting a higher level of their own revenue, also achieve the highest effectiveness rates. Furthermore, it was noticed that in the areas of education, health and planning, where there is greater regulation of the manager's actions, this influence is less. The results obtained suggest that increasing fiscal effort, with the effective institution and collection of municipal taxes, can improve the effectiveness of municipal management, contributing to meeting population satisfaction and promoting the country's socioeconomic development.

Keywords: *Fiscal federalism. Financial liability. Effectiveness. Flypaper effect*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Divisão Tributária no Brasil	21
Figura 2 - Concepção do IEGM	31

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de Dependência da Receita	24
Tabela 2 - Variáveis da Pesquisa	37
Tabela 3 - Estatísticas descritivas das variáveis da pesquisa	39
Tabela 4 - Valores médios das variáveis da pesquisa por porte dos municípios	41
Tabela 5 - Matriz de Correlação de Pearson	42
Tabela 6 - Resultados do modelo econométrico	43
Tabela 7 - Regressão quantílica por quartis de efetividade	44
Tabela 8 - Resultados do modelo econométrico por porte populacional	45
Tabela 9 - Comparação entre resultados obtidos por dimensão do IEGM	46
Tabela 10 - Análise do Ano de 2020	48

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CM	Contribuições de Melhoria
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização aos profissionais da Educação
HFI	Horizontal Fiscal Imbalance
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IE	Imposto sobre a Exportação
II	Imposto sobre a Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre a Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IRB	Instituto Rui Barbosa
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
NPW	Nova Administração Pública
POP	População
RP	Receita Própria
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
VFG	Vertical Fiscal Gap
VFI	Vertical Fiscal Imbalance

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Contextualização do Problema	8
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 Justificativa	14
1.4 Delimitação da pesquisa	16
2 REVISÃO DA LITERATURA	17
2.1 Federalismo Fiscal	17
2.2 Reflexos do Federalismo Fiscal na Receita Operacional	22
2.3 Efetividade Governamental	27
3 METODOLOGIA	34
3.1 Tipo de pesquisa	34
3.2 População, amostra e período de estudo	34
3.3 Coleta de Dados	35
3.4 Análise dos dados	35
4 RESULTADOS	38
4.1 Estatísticas Descritivas	38
4.2 Resultados do Modelo de Regressão Quantílica	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	53

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do Problema

Um governo é responsável por prover bens e serviços básicos que atendam às necessidades sociais e econômicas da população nas mais diversas funções de governo: saúde, educação, assistência social, segurança, entre outras (LIMA; DINIZ, 2012). Para isso, o governo arrecada tributos e oferece bens e serviços. As regras que definem como serão divididas as responsabilidades e competências no Brasil são trazidas pela Constituição Federal, que adota o federalismo como forma de organização do estado. A sistemática do federalismo fiscal apresenta repartição de competências entre os entes, de modo que cada nível de governo é responsável por desempenhar seu papel nas áreas que mais lhe são eficientes (ANTUNES, 2015).

A repartição de competências tributárias entre os entes federativos anterior à Constituição Federal de 1988 concentrava a maior parte da capacidade arrecadatória nos níveis de governo central e regionais, e menor aos municípios. Entretanto, a nova Constituição trouxe uma tendência de aumento da repartição das competências arrecadatórias com os municípios, bem como a atribuição de responsabilidades na prestação de bens e serviços à população (MOTA, 2015). A relação do ente federativo com às receitas colocadas à sua disposição e às despesas a ele atribuídas são definidas no federalismo fiscal em função do equilíbrio fiscal e da otimização das funções de governo para atender às necessidades de cada ente federativo de acordo com à sua população e visando a distribuição eficiente de recursos públicos (MUSGRAVE, 1959; OATES, 2008; DANTAS, 2023).

Entretanto, à medida que os municípios ganharam mais autonomia de atuação perante à sociedade - tanto na arrecadação de receitas quanto na provisão de serviços -, o novo pacto federativo também elevou as responsabilidades de prestação de serviços dos municípios a um grau maior do que o aumento gerado nas competências arrecadatórias (BARENSTEIN; DE MELLO, 2001; VARELA, 2008; ROCHA; ARVATE, 2011; DINIZ, 2012). Essas características acompanham a literatura do federalismo fiscal, tendo em vista que a capacidade arrecadatória dada aos municípios obedece a uma lógica de eficiência de arrecadação, bem como as responsabilidades dadas na prestação de serviços diretos à população são feitas pressupondo que os governos locais possuem maior conhecimento e proximidade das preferências da população local (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972; 1999; 2008; DANTAS, 2023).

Para suprir o descompasso de recursos nos governos locais, já que esses possuem menos capacidade arrecadatória do que responsabilidades de gastos, as transferências intergovernamentais servem de instrumento de equalização de recursos nos entes federativos de acordo com a divisão estabelecida pelo federalismo fiscal. Desta forma, além das receitas fruto da arrecadação própria dos entes subnacionais (Receitas Próprias), os recursos financeiros para a cobertura de despesas e provisão de bens e serviços à comunidade local advém das transferências intergovernamentais, sejam elas com contrapartida, sem contrapartida, ilimitadas ou limitadas (SHAH, 2007).

Sendo assim, os recursos ora arrecadados pelo governo central são transferidos para os entes subnacionais, permitindo a obtenção de fundos necessários para a cobertura das despesas com o bem-estar da população local. As justificativas teóricas centram-se na hipótese de que os bens e serviços são prestados por governos locais com pouca capacidade fiscal para financiá-los. Além disso, há aspectos de eficiência alocativa, equidade distributiva e estabilidade macroeconômica que devem ser levados em consideração (BIRD; SMART, 2002).

Atualmente, a base arrecadatória dada aos municípios e arrecadadas diretamente é formada pelo Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Territorial Rural (ITR) e Taxas municipais (BRASIL, 1988).

A capacidade arrecadatória dada aos municípios para cumprir com as responsabilidades do pacto federativo brasileiro é reflexo da delegação de poderes dada pela Constituição e de acordo com os preceitos da teoria do federalismo fiscal. Essa disposição, segundo Diniz (2012), é justificada pelos pressupostos de eficiência alocativa e distributiva de recursos no setor público, que consideram que a maior parcela dos tributos são melhor arrecadadas pelo governo nacional. Entretanto, ao passo que deu *status* de ente federativo, delegou responsabilidades e aumentou a repartição da parcela tributária arrecadada pelo governo federal, a Constituição também permitiu que a União privilegiasse o aumento das contribuições sociais em detrimento dos impostos, o que pode ser entendido como uma distorção do pacto federativo, uma vez que o produto da arrecadação das contribuições sociais não é repartido com os Estados e Municípios (LIMA; DINIZ, 2016, p. 243).

Por esse motivo, o modelo federalista em prática no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 ainda gera desigualdades fiscais pela repartição da receita estadual com os municípios, o aumento nos ganhos do governo federal por meio das contribuições, e o congelamento dos índices de rateio dos fundos constitucionais (REZENDE, 2010).

Contudo, autores do federalismo fiscal em todo o mundo alertam sobre os efeitos negativos da utilização de transferências intergovernamentais, pela ocorrência do *flypaper effect* e da ilusão fiscal, mas também relatam a postura perdulária de alguns municípios, que se apoiam excessivamente no recebimento de transferências intergovernamentais e deixam de exercer sua capacidade fiscal para gerar receitas próprias e dar maior autonomia à gestão pública do governo local (SOUZA, 2003; ROCHA; ARVATE, 2011; ARAÚJO et al., 2020; LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020; DANTAS, 2023).

A teoria do federalismo explica as características e motivações para a ocorrência do *flypaper effect*. Como o governo central é responsável pela maior parte da arrecadação de recursos e os governos locais possuem maior proximidade da população para realizar os gastos demandados, cria-se um descompasso entre entradas e saídas de recursos nos entes federativos. Além desses descompassos verticais, é possível observar diferenças consideráveis entre os portes dos governos subnacionais, gerando municípios com maior população, base econômica e conseqüentemente maior nível de arrecadação de recursos e outros municípios de menor porte, com pouca capacidade arrecadatória exercida sobre uma população reduzida. Sendo assim, os chamados *vertical fiscal gaps* e *horizontal fiscal imbalances* são desequilíbrios causados pela incompatibilidade entre receitas diretamente arrecadadas e gastos realizados, bem como desequilíbrios causados pela diferença natural de porte entre municípios (LIMA; DINIZ, 2016, p. 297).

Devido à assimetria de informações entre o governo concedente, os governos receptores e os eleitores, é gerada uma ilusão fiscal (*fiscal illusion*), onde os eleitores perdem a conexão entre os tributos pagos e os serviços fornecidos pelo ente, visto que há contribuintes de outra localidade financiando tais serviços públicos (OATES, 1979). Essa situação tende a causar uma expansão no gasto maior do que a gerada na renda dos municípios (GRAMLINCH, 1977). Além disso, o recebimento de recursos advindos de outras localidades para gastos em determinado município pode gerar um comportamento perdulário nos gestores públicos (LIMA; DINIZ, 2016, p. 334).

Em um ambiente onde a disponibilidade de recursos é escassa, panorama característico de um país em desenvolvimento, a ocorrência de fenômenos como esse podem ser um entrave ainda maior ao desenvolvimento socioeconômico. Pesquisas relatam que a presença do *flypaper effect* impacta negativamente os investimentos estruturais em educação (CRUZ; SILVA, 2020); causa prejuízo à eficiência na educação (MATOS; ROCHA; ARVATE, 2011; DINIZ, 2012); dificulta o desenvolvimento econômico (ARAÚJO et al., 2020); e infla o setor público (COSSIO, 2003). Este comportamento é acentuado em governos

locais cuja base econômica é pequena, já que os eleitores contribuem relativamente menos e, portanto, exercem menor controle social sobre o gasto público (YU; WANG, 2013).

Dispostos a estas condições, percebe-se que gerir um governo local não é tarefa simples, sobretudo em um país cuja dimensão e nível de desigualdade são fatores que tornam complexo o estabelecimento de políticas macroeconômicas (PANSANI; SERRANO; FERREIRA, 2020). Ainda há pesquisas que relatam que o *flypaper effect* no Brasil é potencializado pela complexidade tributária existente, que amplifica os efeitos da ilusão fiscal e impulsiona o gasto perdulário dos prefeitos (ARAÚJO, 2014; ARAÚJO e SIQUEIRA, 2016).

Entretanto, pesquisas têm relatado casos de governos locais cujos efeitos negativos causados pelo *flypaper effect* têm sido reduzidos. Mesmo tendo uma capacidade arrecadatória reduzida em relação às responsabilidades de gasto – o que é explicado pela teoria do federalismo fiscal e suprido pelas transferências intergovernamentais -, os municípios que envidam mais esforços para arrecadar suas receitas próprias parecem sofrer menos com os efeitos negativos do *flypaper effect*. Por exemplo, Diniz et al. (2017), ao verificar que o uso de condicionalidades nas transferências destinadas à educação causa perda da eficiência, apontaram que os municípios que apresentam maiores receitas próprias são mais eficientes. Seguindo a mesma concepção, Simão e Orellano (2015) verificaram que a receita própria municipal impacta positivamente o recebimento de transferências do SUS pela modalidade fundo-a-fundo.

As pesquisas indicadas acima demonstram que, mesmo com uma estrutura de federalismo fiscal em que há menor competência arrecadatória e maior responsabilidade de gastos, existem governos locais cuja gestão é mais eficiente. De acordo com os resultados dos estudos relatados, municípios que promovem maior arrecadação própria e envidam esforços para manter menor dependência financeira de transferências intergovernamentais são mais eficientes e conseguem prover bens e serviços mais facilmente, visto que têm maior autonomia sobre o gasto de recursos que são arrecadados em sua própria esfera. Além disso, as pesquisas também demonstram que os efeitos negativos naturalmente existentes, principalmente em relação à ilusão fiscal, são menores, já que a população é mais atenta à utilização dos recursos cobrados diretamente dela (BARENSTEIN; DE MELLO, 2001; VARELA, 2008; DINIZ, 2012; DAHLBY; FERREDE, 2016; ARAÚJO et al., 2020; DANTAS, 2023).

Desta forma, ao obter receitas de maneira autônoma e responsável, o governo pode tornar-se mais resistente ao *flypaper effect* e à ilusão fiscal, visto que, ao obter maior

autonomia financeira, o governo torna-se capaz de planejar e executar políticas de gastos mais eficientes, investindo em áreas prioritárias e gerencia seus recursos de forma mais efetiva (DINIZ; LIMA; MARTINS, 2017).

Do ponto de vista da condição financeira governamental, é importante que os governos possuam uma base de receita tal que seja possível continuar prestando os serviços e bens à comunidade sem a incorrência em déficits, aumento na tributação e resistindo à rupturas na economia local e regional (GROVES; VALENTE, 2003). Para isso, existe uma série de características que devem ser analisadas pelo governo para evitar a deterioração da condição financeira governamental, dentre elas a análise dos recursos da comunidade que podem ser explorados pelo governo e a sua efetiva arrecadação conduz à autonomia financeira e aumenta a arrecadação total do país (LIMA; DINIZ, 2016, 135).

Através desta análise é possível verificar qual o potencial de geração de recursos que uma comunidade local dispõe e, além disso, é possível verificar qual o nível de dependência que uma determinada comunidade têm de transferências intergovernamentais. Neste caso, quanto menor for o nível de receitas próprias auferidas pelo governo local, maior será sua dependência das receitas geradas pelos mecanismos de transferências intergovernamentais (HOWELL; STAMM, 1979).

Através da análise das informações financeiras do governo, é possível avaliar a eficiência e efetividade das ações governamentais (JONES et al, 1985). Nesse sentido, é possível que a dependência financeira afete a eficiência do gasto público, tendo em vista que a dependência excessiva de fontes externas de financiamento para executar suas atividades básicas pode limitar a capacidade de gasto eficiente de um governo e aumentar a pressão por resultados imediatos em detrimento de investimentos de longo prazo (DINIZ; LIMA; MARTINS, 2017). Além disso, a possibilidade de existência de choques fiscais que venham a afetar o montante recebido de transferências aumenta a vulnerabilidade de um governo altamente dependente (GROVES; VALENTE, 2003, p.23). Estudos internacionais como Watim Ispriyahadi e Zakaria (2022) e Barenstein e De Mello (2001) relatam que a dependência financeira aliada a baixa arrecadação própria prejudica a boa governança e impacta negativamente o desenvolvimento.

Sendo assim, é possível que a dependência financeira afete a efetividade do município na alocação dos recursos públicos no Brasil. Tendo em vista que a efetividade pressupõe o desempenho de atividades com preocupação em atingir resultados de acordo com o planejamento e a satisfação das necessidades da população, é possível que municípios que possuam estrutura de receitas próprias suficientes para planejar e executar a função pública

atingam níveis mais elevados de efetividade (GOLDSMITH; EGGERS, 2006; COHEN; FRANCO, 2008; DINIZ; LIMA; MARTINS, 2017).

Por outro lado, um governo que possui autonomia financeira, isto é, obtém recursos sem depender de transferências de outros entes federados, pode ser capaz de planejar e executar políticas de gastos mais eficientes, investindo em áreas prioritárias e gerenciando seus recursos de forma mais efetiva (DINIZ; LIMA; MARTINS, 2017).

Teoricamente, quando um governo ou organização depende excessivamente de fontes externas de financiamento, torna-se mais propenso a realizar a alocação de recursos de forma ineficiente, por influência do *flypaper effect*, assim como está mais propenso a atender demandas por serviços desnecessários, devido à ilusão fiscal (COURANT, GRAMLICH e RUBINFELD, 1978; BECKER, 1993; INMAN, 2008; DINIZ, 2012).

As investigações científicas em torno do federalismo fiscal ultimamente têm buscado atrelar o *status* financeiro dos governos (dado pela dinâmica federalista) com indicadores de desempenho, na busca de obter indícios que auxiliem os gestores na melhoria contínua dos serviços prestados. Há indícios empíricos de que o nível de dependência financeira das transferências intergovernamentais afeta a gestão de recursos públicos em entes subnacionais, mais precisamente na expansão dos gastos públicos (GRAMLICH, 1973; HOWELL; STAMM, 1979; BECKER, 1994; KAKAMU, YUNOUE; KURAMOTO, 2014). Sendo assim, o problema desta pesquisa é: **qual a influência da dependência financeira sobre a efetividade da gestão nos municípios brasileiros?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é analisar a influência da dependência financeira na efetividade da gestão de municípios brasileiros.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar uma medida de efetividade de municípios brasileiros;
- b) Medir a dependência financeira dos municípios brasileiros;
- c) Analisar se a regulação altera o efeito da dependência financeira sobre a efetividade em diferentes áreas de governo.

1.3 Justificativa

A administração pública existe com a finalidade de arrecadar, gerir e aplicar os recursos disponibilizados para um determinado governo. Na prática, seu objetivo principal centra-se na busca de satisfazer as necessidades sociais e econômicas de uma população, fornecendo bens e serviços públicos a um nível satisfatório nas mais diversas áreas de atuação (LIMA; DINIZ, 2016, p. 5). Nesse sentido, Frey (2000) afirma que as políticas públicas se traduzem em ações imbuídas de teor político que visam o crescimento socioeconômico de uma região.

Para atingir tais objetivos, a governança pública é uma ferramenta importante que auxiliará no atingimento das metas traçadas, preocupando-se em gerar resultados mais benéficos à sociedade através da aplicação responsável e transparente dos recursos públicos (FERRARI; FELIPETTO; DAL VESCO; BERTOLINI, 2022). Além disso, é necessário que haja envolvimento da sociedade, visando obter uma gestão eficiente, eficaz e efetiva na utilização de recursos públicos (FRAGA; MEDEIROS; VIEIRA; BENDER FILHO, 2019).

A postura de planejar e gerir recursos públicos com efetividade, conforme Castro e Silva (2017), é a concepção trazida pela *new public management*, que consiste numa abordagem iniciada após a crise fiscal da década de 1980, que buscou reformulação do Estado para torná-lo mais eficiente (TCU, 2014). Estudos nacionais já dão importância a análise da efetividade como instrumento de gestão e avaliação de ações do governo com o objetivo de maximizar o bem-estar social. Linhares, Marini, Gazolla e Santos (2020) identificaram que as políticas públicas dos municípios brasileiros por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) contribuem com a análise do nível de desenvolvimento das regiões. Já Ferrari, Felipetto, Dal Vesco e Bertolini (2022) analisaram a efetividade da gestão em municípios e verificaram que a gestão fiscal, ambiental e de governança em tecnologia da informação influenciam o nível de transparência pública praticado pelo governo municipal.

Segundo Ghelman e Costa (2006), o foco na efetividade direciona a ação do Estado para o atendimento ao cidadão e permite o aumento do controle social. Uma organização que foca na avaliação de desempenho organizacional se preocupa com a sociedade, favorece a transparência e permite que o cidadão seja um indutor da melhoria da qualidade do serviço público.

Todavia, apesar da importância econômica, científica e social existente nesta temática, ainda há um vasto campo a ser explorado com pesquisas científicas que se centrem na

estrutura de obtenção de receitas para explicar reflexos gerados na gestão de recursos, sobretudo em aspectos relacionados à efetividade.

As pesquisas que serviram de escopo teórico para este estudo relatam que há críticas direcionadas ao pacto federativo no que diz respeito à forma como os recursos estão distribuídos. Atualmente há discussões políticas e científicas que sugerem que a atual repartição de tributos no Brasil não favorece o desenvolvimento econômico do país. Um dos exemplos é a “Marcha de Prefeitos à Brasília”, movimento gerado para requisitar à União maiores repasses de recursos aos Municípios e que, segundo a literatura, pode gerar influências políticas e favorecer coalisões partidárias que não visem o bem comum do povo (OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2013, p. 399; OLIVEIRA; RAMOS, 2018).

Em outra vertente, há estudos que demonstram que uma proposta de fusão de municípios como saída viável para melhorar as condições de arrecadação de diversos municípios através da criação de amálgamas, cuja eficiência de arrecadação seria maior e ainda fortalecer laços de cooperação intermunicipal (TAVARES, 2015; SOUZA, 2021; DANTAS, 2023).

Ainda é necessário destacar os fatores políticos relacionados nesse processo. De um lado, políticos do governo central utilizam critérios próprios para alocar mais recursos aos governos subnacionais alinhados ao seu partido, com o objetivo de aumentar suas chances de reeleição; de outro, prefeitos subjugam-se à alinhamentos ideológicos dos partidos dominantes na perspectiva de obterem maiores recursos financeiros para o seu município e aumentar suas chances próprias de reeleição (TORRES-ORTEGA; ORTEGA-DE LA ROSA, 2022). Esses fatores, de acordo com as pesquisas aqui descritas, são potencializadores do *flypaper effect* e da ilusão fiscal da população.

Como este trabalho traz a discussão sob a perspectiva do federalismo fiscal, espera-se que os resultados encontrados se relacionem com a atual discussão científica acerca do pacto federativo e traga luz a direcionamentos no sentido de obter uma gestão pública municipal mais efetiva. Sobretudo, este trabalho visa obter evidências científicas que incentivem a exploração das bases da receita municipal como instrumento de geração de receita própria, de incentivo ao controle social e de impulsionamento socioeconômico do país.

Partindo da literatura empírica, esta pesquisa inova ao relacionar a dependência financeira dos municípios com a efetividade, utilizando o Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Assim, torna-se relevante determinar empiricamente a influência da dependência financeira sobre a efetividade na gestão, trazendo o comportamento da gestão pública nos municípios e explorando informações por porte populacional. Assim, torna-se evidente a

necessidade de pesquisas científicas sobre essa temática. Busca-se com essa pesquisa, portanto, gerar evidências empíricas que contribuam cientificamente para o desenvolvimento de outros estudos, na busca de melhorar a provisão de bens e serviços pelo governo.

Além disso, o desenvolvimento de pesquisas de tal natureza fomenta a construção de ferramentas de controle social, atentando a população para a necessidade de acompanhar a gestão de recursos públicos e tornando esse conhecimento uma ferramenta importante na escolha de representantes políticos. Também busca fortalecer os laços de cooperação entre os entes federativos, numa perspectiva que diminua as arestas existentes naturalmente pela utilização da sistemática de repartição de receitas e competências.

Nesse sentido, esta pesquisa não se destina apenas a provocar possíveis questionamentos acerca do pacto vigente, mas também a demonstrar que os municípios que promovem a arrecadação de receitas próprias têm mais chances de prestar serviços efetivos à população, mesmo dispostos às regras atuais vigentes.

1.4 Delimitação da pesquisa

Este estudo buscou identificar a existência e direcionalidade da influência da dependência financeira sobre a efetividade na gestão de municípios brasileiros, considerando fatores ambientais e econômicos como a riqueza e a população dos municípios. Assim, através de um estudo descritivo, optou-se por verificar a influência de um fator econômico importante, que é a estrutura financeira de um governo e que, de acordo com a literatura, podem ter influência sobre a gestão de recursos públicos.

Esta pesquisa abrange a conjuntura nacional em sentido amplo, considerando todos os municípios da federação. Dessa forma, os dados foram analisados como um todo, não fazendo parte do escopo deste trabalho a análise de qualquer município de maneira isolada.

Quanto à dimensão temporal, a pesquisa foi concentrada na análise de dados decorridos de exercícios financeiros já encerrados, com um intervalo temporal de 06 (seis) anos (2015 a 2020). Levando em consideração o intervalo temporal tratado no estudo, é necessário salientar que durante o período analisado ocorreram duas eleições municipais, uma eleição estadual e uma federal. Apesar de não conter em seu escopo a consideração de variáveis destinadas a representar a alternância de poderes e os anos eleitorais, tanto nos municípios quanto nos governos central e regionais, esta pesquisa deixa claro que variáveis sociopolíticas podem alterar sensivelmente a composição dos dados financeiros e de gestão utilizados na pesquisa.

Outro aspecto importante a ser destacado como fator delimitante é a ocorrência da pandemia de Covid-19 durante os anos finais do período analisado, alterando a dinâmica de atuação governamental e impactando os gastos públicos de todos os municípios. Os estudos relatam que, durante esse período, os municípios enfrentaram um crescimento dos gastos públicos ao mesmo tempo que houve queda na arrecadação própria, devido ao desaquecimento econômico gerado pela pandemia. Para suprir os municípios de recursos financeiros suficientes para o atendimento das demandas durante a Covid-19, houve suprimento financeiro através de transferências intergovernamentais, o que gerou aumento considerável na receita total dos municípios, contudo, fortaleceu a dependência financeira de recursos do governo central (DOTTO; SCHIAVO; BERTOLINI; DALL'ASTA, 2021). Sendo assim, no procedimento de análise estatística dos dados, as informações referentes ao ano de 2020 foram analisadas em separado dos demais anos.

As informações utilizadas para a condução deste trabalho foram provenientes de fontes governamentais oficiais, extraídas de relatórios e demonstrativos financeiros da base do *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e Instituto Rui Barbosa (Índice de Efetividade da Gestão Municipal). Após isso, foi feita uma análise geral, ampla e extensiva das relações observadas estatisticamente entre as variáveis selecionadas, delineadas na seção metodológica deste estudo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Federalismo Fiscal

A organização política de um país pode ser dada de duas maneiras: ou um Estado unitário, ou por meio de sociedades de Estado. Segundo Dallari (2011), o Estado é unitário quando o poder político é concentrado apenas no poder central. Já as sociedades de Estado (confederações e federações) coordenam ações de interesses comuns e desempenham as funções de Estado de maneira compartilhada com os entes federados locais. Esses, por sua vez, possuem poder de auto-organização e autonomia política, administrativa, judiciária, legislativa e financeira.

No Brasil vigora o sistema federalista, que consiste na divisão de competências entre os entes federados, onde uma jurisdição central possui poderes sobre toda a população; já os estados (governos regionais) possuem poderes sobre um determinado grupo da população e,

por sua vez, os municípios (governos locais) possuem poderes sobre uma população local (DIXIT; LONDREGAN, 1998). Dessa forma, os recursos financeiros utilizados para prover os bens e serviços públicos são provenientes dos tributos pagos pela população e por outras fontes de receitas relacionadas ao patrimônio público (LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020)

Através desse sistema, é possível que diferentes grupos habitantes de um país de grande extensão expressem seus interesses e preferências de maneiras diferentes para os serviços públicos. Inevitavelmente, há diferenças entre os níveis de tributação e de serviços demandados pela população (MUSGRAVE, 1959).

Dessa maneira, na sistemática do federalismo, as funções de governo (alocativa, distributiva e estabilizadora) descritas por Musgrave (1959) são exercidas de maneira compartilhada entre os entes central, regionais e locais e, segundo Tiebout (1956), a autonomia política e administrativa dos governos locais gera concorrência entre as jurisdições locais, no que diz respeito à competição sobre o fornecimento da melhor cesta de bens e serviços.

Para entender melhor a concepção da atuação coordenada de governos proposta pelo federalismo fiscal, Breuss e Eller (2004) explicam que as funções de governo descritas por Musgrave (1959) como alocativa, distributiva e estabilizadora serão desempenhadas pelos entes federativos que tiverem as melhores condições. Oates (1972) explica que a função estabilizadora de um governo, por ser exercida nacionalmente, torna-se mais eficiente se desempenhada pelo governo central, evitando o efeito *free rider* (oportunista) existente caso a atribuição da função estabilizadora fosse exercida pelo governo local. Em termos práticos, um município, ao realizar gastos para limpar um rio que passa em sua região metropolitana, também beneficiará outros municípios existentes no decorrer do percurso do rio. Entretanto, os cidadãos dos demais municípios adotarão um comportamento *free rider* e passarão a não contribuir com tributos em seus municípios, já que os benefícios já estão sendo percebidos por conta de investimentos realizados em outras localidades (CALLADO, 2005).

Quanto à atuação na função distributiva, Diniz (2012) relata que o federalismo considera o governo central como possuidor de melhores mecanismos para uma provisão mais eficiente, tendo em vista que os impostos sobre a renda possuem mobilidade alta e sua variação poderia criar guerras fiscais entre municípios. Sendo assim, a Constituição brasileira, ao reconhecer que o governo central possui melhor eficiência arrecadatória, atribuiu a maior parcela de competência de arrecadação à União, formada por tributos como IR, II, IE, IPI, IOF, ITR, Taxas, Contribuições Econômicas e Contribuições Sociais; e aos municípios foi

dada a competência arrecadatória do ISS, IPTU, ITBI e Contribuições ao RPPS (LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020; LIMA; DINIZ, 2016).

Já a função alocativa é compartilhada entre os níveis de governo de acordo com o teorema da descentralização proposto por Oates (1972), que assume dois fundamentos básicos: em primeiro lugar, é possível maximizar o atendimento das preferências locais dos cidadãos de cada jurisdição; em segundo lugar, os resultados de uma prestação centralizada de serviços públicos são os mesmos em todas as regiões. Sendo assim, o governo central deve executar funções relativas à estabilidade e à distribuição de renda, visto que as medidas tomadas macroeconomicamente geram resultados em todo o território, e a função alocativa deve ser preferencialmente executada pelos entes subnacionais.

A descentralização, segundo Oates, promove ganhos no bem-estar econômico em relação a resultados centralizados, cujos serviços são prestados de maneira uniforme à uma população não uniforme. Além disso, o autor sugere que, uma vez que a comunidade é contribuinte direta dos recursos que são aplicados para seu próprio benefício, essa passará a ser mais atuante e fiscalizadora dos recursos públicos (OATES, 1972). Dafflon e Madiès (2011) acrescentam que a descentralização em países em desenvolvimento aproxima o processo de formulação de políticas dos cidadãos, promovendo maior incentivo ao controle sobre o custo de produção dos serviços ofertados a cada comunidade, favorecendo a eficiência alocativa e produtiva de bens públicos locais.

Entretanto, há de se afirmar que um país excessivamente descentralizado apresentaria problemas para a implementação de políticas públicas de distribuição de renda e de interesses nacionais, além de ampliação demasiada da máquina pública e conseqüente elevação de gastos (MENDES, 2004). Logo, é possível perceber que, no que diz respeito à centralização ou descentralização de competências, nenhum dos extremos parece ser a solução ideal.

Acerca do funcionamento prático das transferências, é válido comentar que tais mecanismos apresentam algumas iniquidades. O recebimento de recursos financeiros gerados externamente ao governo local causa dois fenômenos, chamados de *fiscal illusion* (ilusão fiscal) e *flypaper effect* (COURANT; GRAMLICH; RUBINFELD, 1978). Os autores sugerem que a utilização do mecanismo de transferências intergovernamentais faz com que os eleitores percam a conexão entre os tributos pagos e os bens e serviços fornecidos, já que há cidadãos de outras localidades financiando o provimento de tais bens. Por sua vez, os governos locais recebedores de transferências parecem reagir irracionalmente ao recebimento de verbas federais. Quando há o recebimento de transferências incondicionais para os governos locais, há maior estímulo para gastos locais do que aumentos equivalentes na renda privada local

(BECKER, 1994). Como consequência de tal fenômeno, Gramlich (1977) afirma que é gerada a ideia de que “*the money sticks where it hits*”.

Sobre essa temática, diversos autores de estudos internacionais buscaram estimar as consequências do *flypaper effect* no comportamento dos governantes. Gramlich et al. (1973) estimou que a adição de um dólar de subvenção federal aumenta os gastos do governo estadual em 43 centavos. Inman (2008) estimou o *flypaper effect* em governos locais e percebeu um aumento de um dólar nos gastos, a cada dólar recebido por transferência intergovernamental, enquanto a renda dos municípios aumentou em 0,3 dólares. Kakamu, Yunoue e Kuramoto (2014) estimaram o *flypaper effect* e verificaram sua presença nos gastos com educação e desenvolvimento regional em províncias japonesas. A literatura do federalismo fiscal tem construído evidências de que a ocorrência desse efeito gera crescimento desproporcional do gasto público, gerando efeitos assimétricos das transferências sobre os gastos, além de destacar diferentes reações dos gastos locais frente a quedas nas transferências e na arrecadação própria dos governos locais (GAMKHAR; OATES, 1996; VOLDEN, 1999; LEVAGGI; ZANOLA, 2003; HEYNDELS; VAN DRIESSCHE, 2002; SAKURAI, 2013).

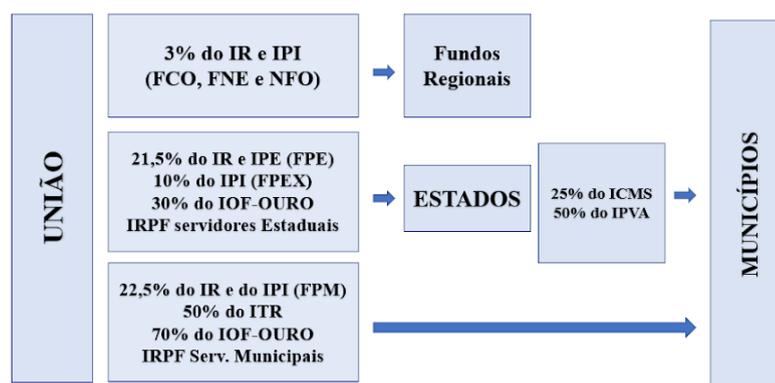
Diniz (2012) afirma que em países de grande extensão e que possuem grande heterogeneidade populacional - como Brasil, Rússia, China, Índia e EUA – o governo central possui, naturalmente, menos informações sobre peculiaridades de comunidades locais. Sendo assim, bens e serviços são mais racionalmente alocados quando providos por governos locais (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972).

A Constituição brasileira trouxe um modelo de descentralização fiscal que manteve, em sua maior parte, a concentração de competências tributárias no governo central (União) e maior descentralização de autonomia de gastos nos municípios. A divisão de tarefas que designa quem são os entes arrecadadores de cada tributo e os responsáveis por produzir os bens e serviços é crucial para a maximização da eficiência financeira no setor público (DINIZ, 2012).

Para minimizar as deficiências na arrecadação e provisão de bens e serviços gerada pelo descompasso entre entradas e saídas de recursos na sistemática do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais são um instrumento de descentralização de recursos entre os entes. Em municípios brasileiros, por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representa uma parcela que compõe parte relevante dos recursos transferidos aos municípios e que são de livre aplicação pelo gestor local. As transferências intergovernamentais são fundamentais para expandir os serviços do governo local,

equalizando a renda e permitindo fazer um uso mais amplo da base tributária do governo central (GRAMLICH, 1977). A título informativo, a Constituição Federal de 1988 utiliza uma série de mecanismos de transferências intergovernamentais, dispostos na Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Divisão Tributária no Brasil



Fonte: Adaptada de Lima e Diniz (2012) e baseado na Constituição Federal de 1988.

Portanto, é possível perceber que além das receitas próprias concedidas como competências tributárias dos municípios, os entes dos governos locais brasileiros contam com essas transferências intergovernamentais como instrumento de equalização fiscal nacional.

Entretanto, a literatura do federalismo fiscal revela os conflitos de agência existentes na relação federalista geram comportamentos inadequados dos gestores e reflexos negativos na economia nacional devido à ocorrência do *flypaper effect* e da ilusão fiscal (GAMKHAR; OATES, 1996; VOLDEN, 1999; LEVAGGI; ZANOLA, 2003; HEYNDELS; VAN DRIESSCHE, 2002; SAKURAI, 2013).

Além disso, a literatura federalista no Brasil destaca que uma das consequências negativas do movimento emancipacionista ocorrido com a promulgação da Constituição de 1988 foi um aumento exacerbado do número de municípios economicamente dependentes de transferências governamentais. Além disso, o pacto federativo estabelecido com o objetivo de melhorar a capacidade fiscal dos municípios através das transferências intergovernamentais do produto da arrecadação de impostos foi distorcido, visto que a União passou a privilegiar a arrecadação de contribuições sociais, que não integram a base de cálculo de repartição de receitas (LIMA; DINIZ, 2016). Tal situação reforça a condição de dependência financeira dos municípios e a subordinação à União, visto que há desequilíbrios entre as fontes de recursos e as obrigações no fornecimento de bens e serviços (LIZIERO; ZILLI, 2021).

As pesquisas em torno do federalismo fiscal brasileiro têm relatado que um dos fatores que se somam a presença do *flypaper effect* é o baixo esforço fiscal da gestão fazendária municipal, que se apoia excessivamente em transferências intergovernamentais, em detrimento da efetiva arrecadação dos tributos devidos pela comunidade, que poderia ser promovida pelo governo local para implementação de políticas de desenvolvimento econômico e de controle social (SOUZA, 2003; ROCHA; ARVATE, 2011; ARAÚJO et al., 2020; LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020; DANTAS, 2023).

Tendo em vista que o desenho federalista brasileiro afeta arrecadação e dispêndio de recursos públicos, é necessário discutir-se acerca da flexibilidade, elasticidade, dependência, diversidade e administração da receita operacional, visando obter subsídios que permitam a obtenção de base contínua de receitas necessárias ao financiamento do gasto público (LIMA; DINIZ, 2016, p.242).

2.2 Reflexos do Federalismo Fiscal na Receita Operacional

Para executar seu papel constitucional na provisão de bens e serviços, um governo necessita de recursos que são obtidos pela exploração adequada da base econômica de uma comunidade. Nesse sentido, Diniz (2012) afirma que o sistema fiscal de um país deve ser concebido designando qual ente governamental irá arrecadar cada tipo de tributo de maneira mais eficiente. Essa discussão, também trazida por Messere (1993), gira em torno de manter os tributos cuja base tenha alto grau de mobilidade sob responsabilidade arrecadatória do governo central, enquanto os governos locais arrecadam os tributos sob bases fixas.

Entretanto, a exploração das bases da receita está condicionada ao objeto do tributo e, portanto, a base própria de receita dos governos locais não é suficiente para atender às demandas sociais por bens e serviços, já que os tributos arrecadados pelos municípios são de base pequena e limitada, sendo necessária a realização de transferências intergovernamentais (LIMA; DINIZ, 2016). Nesse sentido, os autores ainda frisam que os fatores que determinam a forma como as transferências são distribuídas, apesar de não explicitamente identificados, deverão ser analisados para que o governo consiga estabelecer uma ligação entre a base econômica e a base de receitas, permitindo maior solidez e melhoria de sua posição fiscal.

A obra de Lima e Diniz (2016) traz os indicadores de análise da receita operacional, obtidos de pesquisas científicas como forma de obter informações que auxiliem na análise da base econômica, das bases da receita, da capacidade fiscal, da reserva de receita e da receita arrecadada. Dentre eles, há os indicadores que trazem informações acerca do nível de

dependência financeira governamental, tendo em vista que utilizam informações sobre a estrutura de obtenção de receitas próprias e de transferências intergovernamentais. Abaixo, a Tabela 1 demonstra os principais indicadores, sua definição operacional e os principais estudos.

Tabela 1 - Indicadores de Dependência da Receita

Indicador	Definição Operacional	Principais Estudos
Dependência Financeira	$\frac{\text{Receitas de Transferências Correntes} - \text{Impostos Indiretamente Arrecadados}}{\text{Receitas Correntes}}$	Groves e Valente (2003); Brown (1993); Howell e Stamm (1979); Clark e Chan (1990); Hendrick (2004); Ammar et al. (2001)
Autonomia Financeira	$\frac{\text{Tributos diretamente arrecadados} + \text{Receitas não-tributárias} + \text{Impostos Indiretamente arrecadados}}{\text{Receitas Correntes}}$	Howell e Stamm (1979); Miller (2001)
Autossuficiência Financeira	$\frac{\text{Tributos diretamente arrecadados} + \text{Receitas não-tributárias}}{\text{Receitas Correntes}}$	Clark e Ferguson (1983); Brown (1993, 1996); Miller (2001); Carmeli (2002); Hendrick (2004); Ammar et al. (2004)

Fonte: Adaptado de Lima e Diniz (2016, p.260).

Esses indicadores auxiliam na medição da dependência financeira do governo, além de permitir a verificação da composição da receita municipal, através da relação percentual entre a receita própria arrecadada e a receita total. O primeiro indicador da Tabela 1 representa o grau de dependência financeira do governo à recursos advindos de transferências intergovernamentais de governos superiores, mediante a relação entre as receitas de transferências correntes e a receita operacional do governo. Um governo apresenta um nível de autonomia financeira alto quando é capaz de obter seus próprios recursos financeiros de que necessita, sem recorrer ou depender de outras instâncias de governo (DAFFLON; PERRITAZ, 2003).

Assim, uma relação alta desse indicador representa fator prejudicial à condição financeira do governo, tendo em vista que a ocorrência de problemas fiscais que gerem redução da arrecadação nas esferas superiores pode afetar negativamente a obtenção de recursos pelo governo local, gerando supressão de recursos utilizados para garantir o nível de serviços demandados pela comunidade local (LIMA; DINIZ, 2016).

É necessário esclarecer que, para a teoria do federalismo fiscal, o recurso advindo dos impostos arrecadados indiretamente também é considerado transferência intergovernamental. Entretanto, visando adaptar o presente estudo à realidade e legislação brasileira, os impostos indiretamente arrecadados (IPI Cota-parte, ICMS Cota-parte, IPVA Cota-parte e ITR

Cota-parte) foram considerados parte da receita própria dos municípios no momento do cálculo do indicador de dependência financeira.

Nesse ínterim, Clark e Chan (1990) afirmam que a maior dependência de um governo gera maior suscetibilidade a volatilidades advindas de mudanças fiscais intergovernamentais, como a supressão da receita geral e a redução nas subvenções. Groves e Valente (2003) asseveram que esse indicador permite conhecer a vulnerabilidade do governo quanto a eventuais reduções nas fontes de receitas intergovernamentais. Não obstante, há um consenso de que para obter uma condição financeira saudável é necessário não somente produzir receita para atender ao custo dos serviços públicos e gerenciá-los com excelência, mas também evitar o uso de recursos com alta dependência financeira (STALLINGS, 1979 apud HAYES, 1990).

Já o indicador de autonomia financeira atua de maneira complementar ao de dependência financeira, representando a participação dos recursos próprios do governo na receita operacional. Assim, auxilia a medir a eficiência da gestão de receitas próprias do governo local (LIMA; DINIZ, 2016). Esse indicador, por sua vez, considera o conjunto de receitas obtidas diretamente pelo governo local e adiciona nessa relação os tributos arrecadados indiretamente (Cota-parte do IPI, Cota-parte do ICMS, Cota-parte do IPVA e Cota-parte do ITR).

A autossuficiência financeira, por sua vez, considera apenas a relação entre as receitas diretamente arrecadadas pelo governo em relação à receita operacional. Nesse sentido, ao obter resultado elevado, denota menor vulnerabilidade às decisões tomadas em esferas superiores e permite avaliar a eficiência da administração fazendária local (LIMA; DINIZ, 2016).

A literatura do federalismo fiscal no mundo tem apontado alguns direcionamentos a respeito da condição financeira dos governos locais gerada pelo pacto federativo de seus países. Mesmo que, pela lógica federalista, seja atribuída menor base arrecadatória aos governos locais, por questões de eficiência de arrecadação, a efetiva execução da capacidade fiscal dos governos locais têm gerado resultados positivos em diversos casos (VEGH; VULETIN, 2015; RÍOS; HORTAS-RICO; PASCUAL, 2021).

As pesquisas em federalismo no Brasil também reforçam as evidências científicas de que municípios que promovem maior arrecadação de receitas próprias são mais eficientes (SIMÃO; ORELLANO, 2015; DINIZ et al., 2017; FERREIRA; SERRANO, 2020). Por outro lado, a dependência financeira, além de gerar subjugação política às vontades do governo central (OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2019, p. 399), diminui a autonomia na realização de programas de governo próprios que atendam o interesse de sua população (WATI;

ISPRIYAHADI; ZAKARIA, 2022) e prejudica o desenvolvimento econômico do país pela frustração de uma importante base tributária nacional (BARENSTEIN; DE MELLO, 2001; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020).

Inclusive, já é possível perceber efeitos negativos gerados pela dependência financeira dos municípios brasileiros. A perspectiva trazida por Clark e Chan (1990) de que a dependência financeira pode gerar choques fiscais nos governos locais, causados por reflexos na arrecadação dos governos superiores, foi atestada pela pesquisa de Lima, Araújo e Lucena (2020). Ao analisarem o impacto arrecadatário gerado nos municípios pela renúncia de receitas do governo estadual na cobrança de ICMS para aquisições próprias, os autores reforçam que o aumento do governo estadual, neste caso, implica em diminuição dos repasses recebidos pelos municípios através do FPM.

Isso demonstra que os municípios brasileiros já sofrem quedas de arrecadação causadas por decisões dos governos superiores, que por sua vez, numa perspectiva maximizadora de seu próprio benefício, não levam em consideração as externalidades negativas geradas pela sua tomada de decisão. Para Mendes (2005), esse fenômeno acentua a ilusão fiscal, reduz o poder de barganha do eleitor e eleva a pobreza local.

Nesse sentido, acerca do panorama de atuação de um governo local, a literatura federalista tem considerado que para alcançar a eficiência é necessário que os governos locais promovam a arrecadação dos tributos de sua competência (LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020; RÍOS; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2021; DANTAS, 2023).

Além da perspectiva analítica da receita, para prover bens e serviços de qualidade e atender às demandas populacionais, é necessário debater acerca do gasto público e seus fatores determinantes.

A análise dos gastos públicos, segundo Lima e Diniz (2016), é avaliada sob a perspectiva da pressão por gastos. Os autores afirmam que a união desses fatores auxilia na identificação da saúde financeira do governo e de possíveis ineficiências e iniquidades que podem gerar aumento na pressão por gastos e deteriorar a condição financeira do governo.

Ao analisar estudos internacionais que tratam sobre os fatores determinantes dos gastos públicos, é possível perceber sua relação significativa com variáveis de renda, densidade populacional, crescimento da população, saneamento e segurança (FABRICANT, 1952; FISHER, 1964; VERNEZ, 1976). Esses fatores, segundo Fisher (1964), podem dividir-se em categorias dos determinantes dos gastos públicos de natureza econômica, demográfica e sociopolítica.

Lima e Diniz (2016) trazem uma série estudos que estabeleceram correlações significativas entre o volume de gastos públicos e fatores relativos à quantidade de bens e serviços produzidos pelo governo (*outputs*), qualidade dos *outputs* demandados pela população, preço dos insumos de produção, as condições para a prestação de tais bens e serviços, a capacidade fiscal da comunidade, as preferências da população, o crescimento populacional e outros fatores políticos.

Essa discussão preocupar-se-á fundamentalmente em como o governo pode manter condições de prestar bens e serviços continuamente à população. A administração pública, ao executar funções básicas de responsabilidade do Estado, cumpre com um papel fundamental na economia. Para que haja prestação de bens e serviços de qualidade pelo governo de forma adequada e ininterrupta, o governo necessita manter sua condição financeira saudável (LIMA; DINIZ, 2016).

Nesse sentido, a utilização de informações financeiras e não financeiras que auxiliem no processo de tomada de decisão dos gestores públicos e agentes políticos é de suma importância (CARMELI; COHEN, 2001). A mensuração e evidenciação da condição financeira é realizada internamente pelos governos em sua gestão fiscal e financeira e objetiva monitorar a própria saúde fiscal, permitindo ao governo a continuidade de sua atuação (JACOB; HENDRICK, 2013).

Ao analisar informações dessa natureza, a gestão pública deve buscar manter um nível adequado de capacidade de pagamento, equilíbrio orçamentário, gestão sustentável da dívida pública e que permita a provisão sustentável e segura de bens e serviços para a população, sem o comprometimento da condição futura do governo. Assim, conhecer e acompanhar a condição financeira do governo permite ao gestor: (i) ampliar sua análise para além da posição financeira; (ii) explorar a sustentabilidade do governo e a força fiscal para manter atividades essenciais e cumprir com obrigações; (iii) identificar problemas financeiros em tempo hábil; (iv) e fornecer uma perspectiva de longo prazo, prevendo necessidade es futuras e orientando a tomada de decisão (SOUZA, 2020).

Apesar de existirem questões econômicas que podem afetar negativamente a condição financeira de um governo, tais como declínio no produto interno bruto, diminuição do consumo e aumento do desemprego, a má gestão de recursos públicos também pode causar desequilíbrio entre entradas e saídas e gerar uma crise fiscal (LIMA; DINIZ, 2016).

O contexto teórico explicado busca demonstrar o funcionamento e os reflexos gerados pela aplicação prática do federalismo fiscal. Entretanto, é necessário estabelecer também mecanismos de verificação de eficácia das políticas adotadas pelo governo para aumento do

bem-estar da população, assim como estabelecer ferramentas que atestem a atuação do gestor público com observância às normas aplicáveis ao setor público.

2.3 Efetividade Governamental

A preocupação com a melhoria contínua da qualidade de vida da população é um objetivo que motiva os temas de pesquisas recorrentes nas mais diversas ciências: medicina, psicologia, sociologia, filosofia, economia etc.

No que concerne às finanças públicas, a abordagem da *New Public Management* - NPM chama a atenção para a importância da efetividade dos serviços públicos, enfatizando o foco no cidadão e a coprodução do bem público como meio para o alcance do bem-estar social (SANTOS; HOFFMANN, 2016).

A contabilidade governamental tem o dever de gerar informações para os gestores públicos, os órgãos de controle e os cidadãos em geral (IUDÍCIBUS, 2006). Estes últimos formam o principal grupo de usuários para os quais o governo deve prestar contas, tendo em vista que são os principais financiadores e beneficiários da atividade estatal. Dentre as utilidades para a informação financeira do governo, Lima e Diniz (2016) afirmam que a informação contábil do setor público é útil para avaliar a eficiência e a efetividade das ações governamentais.

A efetividade pode ser definida como o grau de correspondência entre objetivos traçados e resultados atingidos (COHEN; FRANCO, 2008). Malmegrim e Michaud (2003) afirmam que, no desempenho de suas atividades, uma organização é efetiva quando satisfaz as necessidades e cumpre com o papel institucional que lhe foi proposto. Os autores ainda reforçam que o aperfeiçoamento da gestão em busca da efetividade contribui para o cumprimento da função social da mesma. Ainda, a efetividade é um dos focos da NPM por considerar que a gestão pública tem um impacto significativo na sociedade como um todo (SANTOS; HOFFMANN, 2016).

Através da abordagem científica para a discussão da efetividade, é possível avaliar políticas públicas, medir o impacto das intervenções governamentais e identificar melhores práticas e áreas de melhoria (POLLITT; BOUCKAERT, 2003; VAN DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015).

A população em geral utiliza da informação financeira governamental para avaliar a eficiência e a efetividade das ações governamentais, além de verificar a conformidade das ações do governo com o orçamento (*fiscal compliance*) e aperfeiçoamento das políticas

públicas (JONES et al., 1985). Para alguns autores, a mensuração do desempenho no setor público tem contribuído para o alcance de diversos objetivos, dentre eles a transparência de custos e de resultados, a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a motivação dos servidores, sendo um dos pilares mais importantes da governança pública (BEHN, 1995; GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

Estudos internacionais também apontam que o nível de efetividade na governança pública tem o potencial de reduzir a pobreza e as desigualdades regionais (RIZK, 2012; SIDDIQUE; SELVANATHAN; SELVANATHAN, 2016; HASSAN; BUKHARI; ARSHED, 2020); além disso, também demonstram que países que apresentam alto índice de efetividade governamental possuem um processo de crescimento econômico mais acelerado (KAUFMANN, KRAAY, 2002; ACEMOGLU; ROBINSON, 2008). Ademais, também observaram que características dos gestores públicos da Turquia geram percepções negativas acerca da efetividade (KOSECIK; KAPUCU; SEZER, 2003).

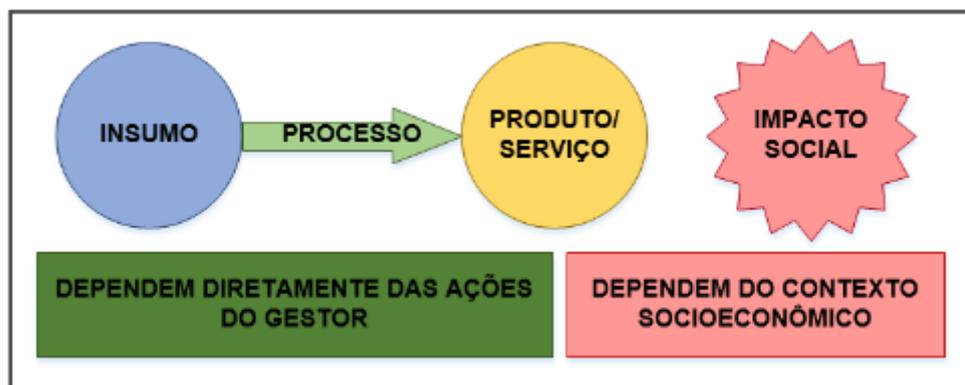
Os estudos científicos que abordam os fatores determinantes na gestão dos municípios tendo como foco a eficiência, eficácia e efetividade têm sido ampliados atualmente. No Brasil, o trabalho de Diniz (2012) estabeleceu a relação entre as condicionalidades de transferências intergovernamentais direcionadas à educação e a eficiência dos gastos públicos, concluindo que o estabelecimento de condicionalidades afeta negativamente a eficiência dos gastos públicos e que a autonomia financeira do município favorece a eficiência na educação. Amorim, Diniz, Lima e Amorim (2016) analisaram a eficiência dos gastos públicos com educação fundamental dos municípios paraibanos em relação aos pareceres do Tribunal de Contas do Estado e verificaram que o parecer de auditoria enxerga a dimensão da eficiência dos gastos públicos.

Diniz, Lima e Martins (2017) investigaram o efeito *flypaper* no financiamento da educação fundamental em municípios paraibanos e verificaram a sua presença nas transferências não condicionais e sem contrapartida. Já Nobre, Diniz, Lima e Araújo (2017) analisaram indicadores socioeconômicos dos municípios paraibanos e verificaram que a eficácia orçamentária municipal é influenciada positivamente pelos indicadores socioeconômicos.

No Brasil, foi construído pelo Instituto Rui Barbosa o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles nas áreas da educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação (IRB,

2023). A figura 2 abaixo foi obtida do *site* do IEGM e explica basicamente o esquema lógico utilizado para conceber o índice.

Figura 2 - Concepção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal



Fonte: IRB (2023).

O Instituto assume o direcionamento da gestão aos processos e controles inquiridos nos questionários ajudam a melhorar a gestão de políticas públicas, gerando impacto socioeconômico. Através da avaliação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, são atribuídas pontuações aos processos e controles por meio de questionários aplicados aos municípios. Segundo o Instituto Rui Barbosa, o IEGM é utilizado para orientar os gestores municipais a implantar processos e controle que são inquiridos nos questionários, visando a melhoria na gestão e nos resultados das políticas públicas, gerando impacto positivo no desenvolvimento socioeconômico da sua população (IRB, 2023).

O IEGM é o índice final, que é resultado da união dos 7 índices apurados nas dimensões específicas e possui valor mínimo zero (0,00) e valor máximo 100,00 (que representa aderência total às normas e controles). Para isso, há utilização da métrica de ponderação que refletirá no grau de relevância de cada índice específico. Sendo assim, a ponderação do IEGM geral do município é feita considerando que o índice é composto pelas seguintes dimensões (proporcionais): *i-educ* (20%), *i-sau* (20%), *i-plan* (20%), *i-fiscal* (20%), *i-amb* (10%), *i-cidade* (5%) e *i-gov ti* (5%) (IRB, 2023).

Vale salientar que os processos avaliados para cálculo do IEGM são os subordinados à ação (ou esforço) do gestor, independente do cenário econômico em que está inserido. Nesse sentido, é possível verificar o comportamento do gestor municipal no que diz respeito às escolhas realizadas para gestão dos recursos públicos do município em face do panorama de maior (ou menor) dependência financeira do ente (IRB, 2023).

Gomes (2009) afirma que o monitoramento das ações públicas deve ser constante, buscando a comparação com o resultado esperado e promovendo o conhecimento do público, como forma de avaliar a eficácia da gestão desses recursos.

Destacando os estudos científicos que utilizaram o IEGM como variável de interesse, Castro e Carvalho (2017) afirmam que a condução e o fortalecimento de novos instrumentos de medição, em especial o IEGM, que mensura a efetividade da gestão municipal, pode impactar significativamente a melhoria da prestação de serviços públicos para a população. Alves e Lee (2019), por sua vez, apontaram em seu estudo que a utilização do IEGM permite maior entendimento acerca da gestão municipal. Araujo, Bezerra Filho, Teixeira e Motoki (2021) abordaram as características dos municípios e sua relação com a efetividade na gestão e apontaram que o tamanho da população e a reeleição do prefeito têm relação positiva com a efetividade na gestão, ao contrário do número de candidatos a prefeito e a reprovação de contas.

2.3.1 Hipóteses da pesquisa

2.3.1.1 Influência da dependência financeira na efetividade da gestão municipal

Ao atribuir maior autonomia aos governos locais, a Constituição brasileira afirma os preceitos da teoria federalista no que diz respeito à alocação de recursos de acordo com as preferências individuais de cada comunidade estabelecida pelo teorema da descentralização de Oates (1972). Desta forma, os municípios assumem papel relevante na provisão de bens e serviços públicos fundamentais para o desenvolvimento do país. Sendo assim, há necessidade de compreender melhor o comportamento orçamentário de governos locais frente aos reflexos gerados pelo pacto federativo e pelas transferências intergovernamentais (VARELA, 2008).

Sob a ótica do federalismo fiscal, a melhoria da gestão pública pode partir da compreensão do *flypaper effect* e de suas consequências. De acordo com Gamkhar e Shah (2017), o *flypaper effect* pode ser justificado por fatores ligados à competição imperfeita no sistema político e à ilusão fiscal por parte dos cidadãos acerca do funcionamento do setor público. Segundo Varela (2008), este efeito baseia-se na premissa de que os residentes de uma jurisdição não conhecem os efeitos das transferências intergovernamentais, o que deixa os burocratas livres para expandir o orçamento público, muitas vezes atendendo à demandas por serviços públicos desnecessários.

Nesse sentido, o *flypaper effect* gera um efeito de aderência das transferências concedidas nos governos locais, provocando expansão do gasto, em detrimento de uma distribuição mais ampla e equitativa (VARELA, 2008). A autora ainda destaca que os indivíduos tendem a perceber o montante de transferências intergovernamentais menor do que realmente é.

Estudos internacionais atestam a presença do *flypaper effect* em diversos países, como Gana (DICK-SAGOE e TINGUM, 2021), China (WU e WANG, 2013), Holanda (ALLERS e VERMEULEN, 2014), Itália (LEVAGGI e ZANOLA, 2000) e Argentina (VEGH; VULETIN, 2016) e destacam as externalidades negativas atreladas a esse fenômeno, como a elevação dos custos de serviços públicos nas áreas da saúde, saneamento, educação, segurança e defesa civil.

Além dos efeitos descritos acima, existem outras consequências observadas no comportamento dos governos locais quando há recebimento de transferências intergovernamentais. Araújo, Vela e Sánchez-Juarez (2020) explicam que o recebimento de transferências gera, muitas vezes, esforço nulo nos governos locais em exercer sua competência fiscal na arrecadação de receitas próprias. Ainda, os autores reforçam que o recebimento de transferências não gera diminuição da carga tributária da população local, já que o governo acaba gastando os recursos de maneira linear, sem observar o atendimento das necessidades da população. Nesse sentido, Barenstein e de Mello (2001) afirmam que dependência financeira impacta negativamente o desenvolvimento local.

Sabendo que as regras estabelecidas no pacto federativo brasileiro trazem consigo a ocorrência de efeitos adversos (*flypaper effect*) prejudiciais à eficiência no setor público (VARELA, 2008; DINIZ, 2012; DINIZ, LIMA, MARTINS, 2017; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020; WATI; ISPRIYAHADI; ZAKARIA, 2022), este estudo preocupa-se com o efeito da ocorrência de tal fenômeno nos municípios cuja estrutura de arrecadação é deficiente e, portanto, são excessivamente supridos de transferências intergovernamentais. Ainda, há preocupação com possíveis consequências na efetividade da implantação de políticas públicas dos municípios com maior dependência financeira, visto que estes estão mais suscetíveis às volatilidades no volume de recursos disponível, caso o ente transferidor sofra déficits de arrecadação (CLARK e CHAN, 1990; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020; LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020).

Esses últimos autores chamam a atenção para outros reflexos do *flypaper effect* que impactam sensivelmente a dependência financeira. Como se apoia no recebimento de transferências intergovernamentais garantidas pelo governo central, o gestor do governo local

não exerce sua competência fiscal na arrecadação de receitas próprias, o que gera um esforço nulo dos governos locais, prejudicando o desenvolvimento econômico que seria alcançado através dos instrumentos de política fiscal do governo (ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020).

Portanto, baseado na literatura apresentada, nos estudos anteriores analisados e nas variáveis que compõem o construto dessa pesquisa, formula-se a seguinte hipótese norteadora:

H₁ - A dependência financeira às transferências intergovernamentais apresenta relação negativa com a efetividade da gestão municipal.

Nesse sentido, espera-se que a dependência financeira apresente relação negativa com a efetividade, demonstrando que a baixa exploração das bases da receita própria municipal, apoiando-se apenas em transferências intergovernamentais prejudica a obtenção de efetividade e frustra a arrecadação relativa à exploração de uma importante base de receita tributária no Brasil (tributos de competência municipal).

2.3.1.2 Análise da regulação na relação entre dependência financeira e efetividade em diferentes áreas de governo.

A melhoria do desempenho na prestação de serviços públicos é motivada pela busca do bem-estar social utilizando-se de recursos escassos na economia (ABRUCIO, 2005). Diante desse panorama, o governo busca estabelecer prioridades, visando garantir o provimento dos bens e serviços considerados mais importantes para a população.

Para isso, o governo central cria mecanismos regulatórios visando incentivar a ação dos governos locais em determinadas áreas, de acordo com as diretrizes definidas nacionalmente. Essa intervenção é característica no federalismo e necessária para corrigir imperfeições no mercado e elevar o bem-estar socioeconômico da população nacional como um todo (FIGUEIREDO, 2015). A regulação, nessa perspectiva, favorece a correção de falhas de mercado existentes e a diminuição de desigualdades regionais, através da correção de assimetrias informacionais, promoção de economias de escala e o controle de externalidades (BLANCHET e BUBNIAK, 2017).

Um exemplo é a criação de mecanismos de transferências de recursos vinculados à educação. Diniz (2012) relata que a criação do FUNDEF/FUNDEB buscou, além de equalizar

os recursos financeiros, implementar padrões mínimos de aplicação de recursos mediante utilização de transferências intergovernamentais condicionadas. Segundo Castro (2010), o mecanismo de transferências da educação no Brasil objetiva garantir a disponibilidade de recursos aos Estados e Municípios para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público na área educacional.

De maneira semelhante, a criação de mecanismos de transferências de recursos vinculados à saúde (SUS) busca garantir a implantação de políticas nacionais de maneira descentralizada, elevando a participação dos governos subnacionais no financiamento à saúde e reduzindo as desigualdades horizontais no plano nacional (CASTRO; MACHADO, 2010).

Em uma análise prática desses efeitos, Vazquez (2011) afirma que a implantação da lógica de repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) definidas pelas Normas Operacionais Básicas nº 01/93, 01/96 e pela EC nº 29/2000 elevaram a participação dos governos locais e reduziram as desigualdades no padrão de gasto dos governos locais brasileiros.

Além desses casos, é possível constatar que as normas de elaboração e execução orçamentária também são utilizadas pelo governo nacional como um marco regulatório que busca garantir padrões mínimos de transparência, equilíbrio e controle social em todo território nacional e, conseqüentemente, fortalecer os pilares da política econômica nacional (VAZQUEZ, 2011).

De acordo com os estudos discutidos, parte-se do pressuposto de que nas três áreas de governo descritas acima (educação, saúde e planejamento), o gestor possui menor discricionariedade e tende a cumprir com a regulação mínima exigida, qual seja: aplicação dos percentuais repassados nas áreas de educação e saúde; e controle e evidenciação de relatórios orçamentários e financeiros exigidos pela legislação específica (Lei nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/00 e legislações dos Tribunais de Contas). Tal perspectiva está presente nos estudos de Vazquez (2011), Duarte (2005) e Santos (2009). Ao manter-se em cumprimento com os dispositivos legais de transferências de recursos e controle social, a gestão pública municipal evita possíveis aplicações de penalidades pelos órgãos de controle e age de acordo com os objetivos definidos pelo governo nacional para as áreas de educação, saúde e planejamento. Baseado nessa ideia, desenvolveu-se a segunda hipótese desta pesquisa:

H₂ – A regulação suaviza o efeito da dependência financeira sobre a efetividade.

Nesse sentido, espera-se que o efeito negativo causado pela dependência financeira tenha um impacto (coeficiente) menor na efetividade da educação, da saúde e do planejamento, tendo em vista que o atendimento às regulamentações no sentido de aplicação de recursos (educação e saúde) e *compliance* (planejamento) automaticamente gerarão maiores índices de efetividade.

Contudo, nas demais áreas cuja prioridade de atuação municipal não é definida por algum marco legal, é possível que a dependência financeira derivada da baixa arrecadação de receitas próprias cause maiores prejuízos à efetividade. Diversos estudos relatam, por exemplo, que o baixo nível de regulação acerca da gestão ambiental gera gastos ínfimos para a promoção do desenvolvimento sustentável no país (DANTAS et al., 2014; CARNEIRO, 2008; GUPTA, MIRANDA E PARRY, 1995). Portanto, ao realizar o teste da hipótese H_2 desta pesquisa, espera-se também que as áreas de atuação onde não há regulamentação específica (gestão fiscal, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação) obtenham maior influência negativa da dependência financeira sobre a efetividade.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de pesquisa

A elaboração desta pesquisa utilizou uma abordagem empírico-analítica, objetivando contribuir para a compreensão das relações entre a dependência financeira dos municípios e a efetividade, levando em consideração aspectos populacionais e de riqueza da comunidade que, segundo a literatura, influenciam na arrecadação dos municípios. Ademais, acrescenta-se que essa pesquisa foi descritiva, uma vez que buscou relações sobre características populacionais relacionadas a um fenômeno (GIL, 2002). Para tanto, foi necessário a utilização de procedimentos de pesquisa documental, que utilizou como fonte dados secundários e empregou análises estatísticas para relacionar as variáveis selecionadas.

3.2 População, amostra e período de estudo

A pesquisa teve como universo de estudo todos os 5.568 municípios brasileiros, em que a amostra se deu pela acessibilidade dos dados, disponíveis no período entre 2015 a 2020. Analisaram-se, então, 06 (seis) exercícios financeiros. O limite inferior do período de análise

foi definido pela disponibilidade das informações referentes ao IEGM. O exercício de 2020 foi definido como limite superior pela disponibilidade dos dados referentes ao PIB *per capita*.

Nesse período, foi possível captar os efeitos das oscilações da economia nas finanças dos governos locais. A escolha dos municípios como objeto de estudo para este trabalho se deu pela importância dada no pacto federativo aos governos locais como ofertantes diretos de bens e serviços públicos à população local (OATES, 2008).

Como mencionado no capítulo introdutório desta pesquisa, para o ano de 2020 a análise foi feita separadamente, buscando encontrar possíveis reflexos gerados pelo suprimento de recursos financeiros enviado pela União aos Municípios para atendimento das demandas emergenciais resultantes da pandemia de Covid-19.

3.3 Coleta de Dados

No que diz respeito às variáveis financeiras, os dados da pesquisa foram coletados utilizando a plataforma da Secretaria do Tesouro Nacional - STN por meio eletrônico através da base de dados Finanças do Brasil - FINBRA e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI. A partir desses dados, foi gerado o indicador de dependência financeira (GROVES; VALENTE, 2003; BROWN, 1993; HOWELL; STAMM, 1979; CLARK; CHAN, 1990; HENDRICK, 2004; AMMAR ET AL., 2001).

Já os dados referentes ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foram obtidos no *site* do Instituto Rui Barbosa, cujos dados atualizados são providos pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA). Ademais, os dados referentes às variáveis de controle (PIB *per capita* e População) foram extraídos das bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.4 Análise dos dados

A pesquisa adotou uma análise longitudinal nos municípios, através de variáveis quantitativas, observando-se inicialmente as variáveis através da estatística descritiva. Tendo em vista que existem estudos internacionais que apontam a existência de assimetria fiscal horizontal, que os efeitos fiscais da descentralização tendem a ser não-lineares nos governos locais e que algumas unidades são mais impactadas que outras (THIESSEN, 2000; BREUS e ELLER, 2004; DANTAS JUNIOR, 2023), inicialmente a pesquisa realizou um corte populacional, dividindo a amostra em quatro grupos: micro municípios (com até 4.999

habitantes), municípios de pequeno porte (5 mil a 49.999 habitantes), municípios de médio porte (50 mil a 249.999 habitantes) e municípios de grande porte (acima de 250 mil habitantes).

Além disso, a pesquisa aplicou o modelo de regressão quantílica. Por ter a mediana condicional como medida de tendência central, a regressão quantílica também se torna mais robusta em relação aos *outliers*, característicos do modelo brasileiro, permitindo a análise de efeitos distributivos e apresentando resultados específicos entre os *quantis*. Para isso, a distribuição será dividida em 4 grupos (*quartis*) da variável dependente.

Visando alcançar o objetivo geral da pesquisa, qual seja, verificar a influência da dependência financeira na efetividade da gestão municipal, foram definidas as variáveis dependentes e independentes de acordo com a literatura. A variável dependente foi a efetividade da gestão, onde foi utilizada como *proxy* o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Como variável independente tem-se o indicador de dependência financeira do município.

Além das variáveis dependente e independente, fez-se necessário agregar ao modelo econométrico variáveis de controle, cujo objetivo é melhorar a capacidade preditiva do modelo levando em consideração o tamanho da amostra e a diversidade nas características dos municípios brasileiros. Sendo assim, na dimensão econômica será utilizada como variável de controle o PIB *per capita*. Para captar as características demográficas dos municípios brasileiros foi utilizada a População. Ainda, com o objetivo de melhorar a capacidade preditiva do modelo, as variáveis de controle foram utilizadas na forma de seu logaritmo natural.

Ainda, o modelo deste estudo será aplicado para a variável dependente (IEGM geral) e, posteriormente, será feita a análise por dimensão do IEGM. Essa análise será realizada substituindo-se a nota obtida no IEGM geral pela nota específica de cada dimensão do IEGM (*i-educação, i-saúde, i-planejamento, i-fiscal, i-ambiental, i-defesacivil e i-govti*). Com essa última análise, espera-se obter relações mais específicas da dependência financeira com as dimensões de atuação governamental nos municípios.

Sendo assim, para a consecução prática desse estudo foi gerado o seguinte modelo econométrico:

$$(i) \quad IEGM_i = \alpha + \beta_1(\tau)DEPfin_i + \beta_2(\tau)PIBpc_i + \beta_3POP_i + \mu_i$$

A tabela 2 demonstra as variáveis empregadas no estudo.

Tabela 2 - Variáveis da Pesquisa

Variável	Definição Operacional	Sinal Esperado	Fundamentação/ Fórmula
VARIÁVEL DEPENDENTE			
IEGM	Indicador que mensura a aderência da gestão municipal a processos e controle nas áreas da educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação		Instituto Rui Barbosa
<i>i-educação</i>	Mede os resultados das ações na área de educação infantil e ensino fundamental, com foco na infraestrutura escolar. Inclui aspectos da avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, alimentação escolar, entre outros		Instituto Rui Barbosa
<i>i-saúde</i>	Ênfase na atenção básica, programa saúde da família, atuação do Conselho Municipal de Saúde, atendimento a doenças, prevenção, campanhas de vacinação e orientação à população, entre outros;		Instituto Rui Barbosa
<i>i-fiscal</i>	Avalia a execução financeira e orçamentária, bem como transparência e atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;		Instituto Rui Barbosa
<i>i-planejamento</i>	Avalia o planejamento e a execução dos orçamentos, com atenção a metas físicas e indicadores dos programas;		Instituto Rui Barbosa
<i>i-ambiental</i>	Mede o resultado de políticas relativas ao meio ambiente, incluindo resíduos sólidos, saneamento, educação ambiental e atuação de Conselho Municipal;		Instituto Rui Barbosa
<i>i-defesacivil</i>	Avalia o planejamento de ações de proteção aos cidadãos, com especial atenção a sinistros, desastres, planos de contingência e atuação da defesa civil;		Instituto Rui Barbosa
<i>i-govti</i>	Realiza um diagnóstico do conhecimento e uso dos recursos de Tecnologia da Informação, segurança da informação, capacitação de pessoal e transparência.		Instituto Rui Barbosa

VARIÁVEL DEPENDENTE			
DEP_FIN (Dependência Financeira)	Indicador que fornece o grau de dependência financeira do governo de recursos de esferas superiores (Groves e Valente, 2003; Brown, 1993; Howell e Stamm, 1979; Clark e Chan, 1990; Hendrick, 2004; Ammar et al., 2001)	-	Receitas de Transferências - Impostos Diretamente Arrecadados / Receita Operacional
VARIÁVEIS DE CONTROLE			
PIBpc (PIB <i>per capita</i>)	Relação entre a riqueza municipal e a população (logaritmo natural).	+	Berne e Schramm (1986); Groves e Valente (2003); Hendrick (2004)
POP (População)	População do município (logaritmo natural).	+	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4 RESULTADOS

4.1 Estatísticas Descritivas

O objeto de estudo desta pesquisa são os municípios brasileiros, cuja população é composta por 5.568 municípios. Os resultados iniciam com a Tabela 3, que apresenta as estatísticas descritivas da amostra utilizada na pesquisa.

Tabela 3 - Estatísticas descritivas das variáveis da pesquisa

Variáveis	Obs.	Média	Desvio	Mínimo	Máximo
IEGM	13.245	52,2	10,0251	0	83,49
DEPFIN	13.245	0,69	0,1677	0,03	0,97
PIBpc	10.881	0,73	0,51	0,60	1
POP	13.245	0,58	0,66	0,40	1

Fonte: Dados da pesquisa.

É possível observar que os municípios brasileiros possuem, na média, dependência financeira de 0,69, isto é, 69% das receitas dos municípios são formadas por recursos advindos de transferências de governos superiores. A parcela restante (31%) é composta pelos recursos financeiros arrecadados diretamente através da exploração da base tributária do governo municipal e dos impostos arrecadados indiretamente (cota-parte do IPI, cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, cota-parte do ITR).

A variável de efetividade, por sua vez, apresentou valor médio de 52,2, o que significa que, na média, os municípios brasileiros desempenham pouco mais da metade dos processos e controles requeridos para uma gestão pública efetiva.

Contudo, é verificada grande discrepância entre os pontos máximo/mínimo de todas as variáveis. Enquanto há municípios cujo desempenho da gestão é considerado praticamente inefetivo, em outros municípios a estrutura de gestão permite atingir até 83,49% de efetividade. Em relação à dependência financeira, percebe-se que enquanto alguns municípios brasileiros possuem condições de exploração das bases da receita tributária suficientes para suprir as suas despesas operacionais, existem outros cujos recursos financeiros para a cobertura de despesas são providos quase em sua totalidade por outras localidades.

Ao analisar a variação observada entre os dados de PIB *per capita* é possível destacar que, apesar de o governo brasileiro manter diversas políticas de distribuição de renda em todos os seus níveis, ainda há municípios que contam com uma alta disponibilidade econômica para a exploração através de tributos; enquanto outros contam com uma economia menor, gerando pouca base tributária para geração de receitas próprias.

Esse comportamento é melhor compreendido observando-se as estatísticas descritivas da população. Enquanto municípios grandes como São Paulo (SP), com população de 12 milhões de habitantes em 2020, contam com uma ampla base econômica e podem gerar um alto nível de receitas próprias exercendo sua capacidade fiscal; de outro lado há micro municípios, como Serra da Saudade (MG), que no ano de 2020 registrou 776 habitantes e possui uma pequena base econômica para a exploração através de tributos. A literatura ainda reforça que em casos como esses, a capacidade fiscal dos grandes municípios ainda é potencializada pelo desenvolvimento econômico dessa região, que permite maiores índices de qualidade nos serviços prestados e favorece a exportação de serviços do grande município para os municípios circunvizinhos (OZAKI; BIDERMAN, 2004). Por outro lado, alguns micro municípios tem baixo índice de desenvolvimento econômico e, portanto, a pequena população ainda consome serviços de cidades vizinhas, o que gera contribuição tributária para outros municípios, em detrimento da arrecadação própria.

Dessa forma, alguns municípios brasileiros de menor porte geram naturalmente menor nível de receita tributária. Por outro lado, a população demanda bens e serviços que deverão ser supridos por transferências intergovernamentais (OZAKI; BIDERMAN, 2004).

Ao verificar a existência de municípios cujos recursos financeiros advém, quase em sua totalidade, de transferências intergovernamentais, esta pesquisa ressalta a precariedade na administração fazendária municipal de diversos municípios da amostra analisada. Nesse

sentido, a manutenção de excessiva dependência de recursos transferidos do governo central é prejudicial para o desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros, gera subjugação política às vontades do governo central e diminui a autonomia na realização de programas de governo próprios que atendam o interesse de sua população (WATI; ISPRIYAHADI; ZAKARIA, 2022; BARENSTEIN; DE MELLO, 2001; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020; OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2019, p. 399).

Segundo a literatura do federalismo fiscal, há algumas razões para governos locais apresentarem baixo esforço para promover a arrecadação de recursos próprios, a saber: baixa capacidade fiscal e administrativa (REZENDE, 2001), fatores políticos relacionados à maximização da aceitação pelo eleitor (BROADWAY, 2005) e o aumento das transferências que já são recebidas pelos municípios, provocando acomodação da administração fazendária dos municípios (WEINGAST, 2009).

A heterogeneidade observada nos dados é explicada pela diferença natural existente entre os municípios brasileiros, característica marcante do modelo federativo brasileiro (GIAMBIAGI e ALÉM, 2017). Contudo, Dantas (2023) frisa que tal situação não se alinha às harmonias federativas propostas pela teoria do federalismo fiscal como produto de um bom funcionamento de um modelo federativo. Ao realizar uma proposta de fusão de municípios no Brasil, Dantas (2023) obtém resultados que sugerem que a formação de amálgamas municipais com base no esforço de arrecadação influencia a autossuficiência operacional e diminui a assimetria horizontal dos municípios brasileiros.

Segundo as pesquisas acerca da arrecadação tributária dos municípios, essas medidas também devem ensejar o aumento da administração fazendária dos pequenos municípios, alinhando-as aos modelos que geram maiores receitas, como nos grandes municípios. Ainda, espera-se que essas medidas gerem aumento na arrecadação própria dos pequenos municípios para que os governos locais implementem medidas de crescimento econômico local (AFONSO; ARAÚJO, 2000; OZAKI; BIDERMAN, 2004; DANTAS, 2023).

A amostra desta pesquisa também foi separada por porte populacional segundo o padrão de Holzer et al. (2009) em 04 (quatro) grupos, onde foram considerados micro municípios aqueles com população menor que 5 mil habitantes; municípios de pequeno porte aqueles a partir de 5 mil e abaixo de 24.999 habitantes; municípios de médio porte aqueles entre 50 mil e 249.999 habitantes; e municípios de grande porte aqueles com população acima de 250 mil habitantes. A composição da média das variáveis da pesquisa encontra-se na Tabela 4.

Tabela 4 - Valores médios das variáveis da pesquisa por porte dos municípios

Variáveis	Micro <4,9	Pequeno Porte 5 a 49,9	Médio Porte 50 a 249,9	Grande Porte >250,0
IEGM	54	50,94	54,48	61
DEPFIN	0,69	0,7	0,6	0,39
PIBpc	25.086,95	19.128,38	25.195,91	32.348,21
POP	3.403	17.221	93.905	942.103

Fonte: Dados da pesquisa.

A estratificação demonstrada acima permitiu constatar que a diferença entre o IEGM médio dos municípios não apresentou grandes discrepâncias relacionadas ao porte dos municípios. Significa dizer que, apesar das diferenças estruturais entre municípios micro e de grande porte, houveram municípios que foram igualmente efetivos na prestação de bens e serviços, de acordo com as peculiaridades da população de cada governo local. Essa constatação também permite inferir que, ainda que os grandes municípios tenham maiores bases econômicas para a arrecadação de receitas, há municípios de pequeno porte no Brasil cuja organização permite que o governo local permita explorar as suas bases econômicas, receber transferências intergovernamentais e prestar bens e serviços à comunidade, obtendo assim altos níveis de efetividade.

Com relação à dependência financeira, não há grande variação do índice de dependência entre municípios micro, pequenos e médios. Por outro lado, é possível verificar que entre os municípios de grande porte, a dependência financeira média cai para 39%. Isso acontece devido às condições favoráveis que grandes municípios possuem de explorar as bases da receita tributária, que é afetada diretamente pelo crescimento da população e pelo desenvolvimento econômico local (AFONSO; ARAÚJO, 2000; OZAKI; BIDERMAN, 2004; LIMA e DINIZ, 2016).

Em seguida, a Tabela 5 traz a correlação de Pearson entre as variáveis utilizadas no estudo:

Tabela 5 - Matriz de Correlação de Pearson

Variáveis	IEGM	DEPFIN	PIBpc	POP
IEGM	10,000			
DEPFIN	-0,5678 ***	10,000		
PIBpc	0,4833 *	-0,8084 ***	10,000	
POP	0,0122	-0,2017	-0,0016	10,000

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Níveis de significância estatística: ***,**e *: *p-value* <1%, 5% e 10%, respectivamente. As variáveis PIB *per capita* e população estão transformadas em logaritmo natural.

Teoricamente, esperava-se que a dependência financeira apresentasse relação negativa com a efetividade. A expectativa foi confirmada ao nível de 1% de significância estatística. Entretanto, não foram definidas expectativas teóricas para o comportamento do PIB *per capita* e da variável de população. Para ambas, contudo, a relação com o IEGM foi positiva, denotando que, em linhas gerais, a riqueza populacional influencia positivamente a efetividade.

Uma vez que foram descritas as principais características sobre as variáveis utilizadas nesta pesquisa, seu efeito médio e os principais efeitos obtidos separadamente por porte populacional, o subtópico a seguir se encarregará de demonstrar o efeito das variáveis explicativas na efetividade dos municípios atentando para o comportamento dos diferentes quantis da efetividade (IEGM) de cada grupo populacional.

4.2 Resultados do Modelo de Regressão Quantílica

Foi desenvolvido um modelo de regressão quantílica (KOENKER; BASSET, 1978) com a expectativa de captar possíveis alterações nos efeitos dos comportamentos das variáveis do estudo decorrentes de características assimétricas entre os *quantis* de distribuição da efetividade. A perspectiva, nesse caso, é que haja possíveis comportamentos diferentes dos expostos até o momento em municípios considerados mais efetivos ou menos efetivos.

Inicialmente, os testes do modelo geraram a Tabela 6 a seguir:

Tabela 6 - Resultados do modelo econométrico

IEGM	Coefficiente	Erro-padrão	t	P> t
DEP_FIN	-33,4729	0,9964	-33,59	0,000
PIB_pc	3,99325	3,1835	1,25	0,021
POP	-14,8422	1,1778	-12,60	0,000
Observações				12,316
R-squared				0,3334

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os resultados demonstram que o modelo econométrico utilizado nesta pesquisa apresentou coeficiente de determinação R^2 de 0,3334, demonstrando que o modelo é capaz de determinar neste percentual a efetividade da gestão dos municípios brasileiros. Como já constatado anteriormente, a dependência financeira possui relação inversa com a efetividade, demonstrando empiricamente a confirmação da hipótese H_1 desta pesquisa.

Ainda, destaca-se que a dependência financeira obteve significância estatística a 1%, demonstrando empiricamente que quanto menor for o volume de receitas próprias em relação

à total, pior será a efetividade municipal na prestação de bens e serviços públicos. Nesse sentido, esta pesquisa destaca a necessidade de aumento do esforço fiscal dos municípios brasileiros como meio de obtenção de recursos e estruturas necessárias à geração de serviços públicos efetivos à população (WATI; ISPRIYAHADI; ZAKARIA, 2022; BARENSTEIN; DE MELLO, 2001; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020; OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2019, p. 399). Ainda, ao promover a efetiva arrecadação das receitas próprias, o governo local gera maior responsabilidade nos gastos públicos e promove maior controle social por parte da população, permitindo melhorar os níveis de eficiência pública (DINIZ; MACEDO; CORRAR, 2012; DINIZ, 2012; DINIZ; LIMA; MARTINS, 2017; DUARTE; DINIZ; NOBRE; ARAÚJO, 2016)

Entretanto, ao relacionar o nível de obtenção de receitas com o desempenho dos municípios, é necessário analisar outros aspectos referentes à provisão de bens e serviços à população. Significa dizer, em outras palavras, que somente obter alto índice de receitas não é suficiente. A literatura em torno da eficiência no setor público também tem demonstrado que existem diversos aspectos que devem ser levados em consideração para que haja alcance de eficiência e eficácia, para que então, se atinja a efetividade. Na verdade, é necessário obter a melhor combinação entre *inputs* e *outputs* para gerar o nível de bens e serviços adequados a cada população, segundo as suas condições econômicas e sociais existentes (DUARTE; DINIZ; NOBRE; ARAÚJO, 2016).

Nesse sentido, esta pesquisa destaca que os municípios brasileiros devem promover ações que visem o aumento da arrecadação dos impostos de sua competência, assim como, buscar prover a estrutura de bens e serviços adequada ao seu tamanho populacional e de acordo com as demandas locais.

A seguir, a Tabela 7 demonstra os resultados da regressão separados em *quartis* da efetividade, demonstrando a influência da dependência financeira, da riqueza *per capita* e do tamanho populacional na efetividade dos municípios.

Tabela 7 - Regressão quantílica por quartis de efetividade

Variáveis	1º quartil <24,9	2º quartil 25,0-49,9	3º quartil 50,0-74,9	4º quartil 75,0-100,0
DEPFIN	-36,9651***	-34,3751***	-31,2408***	-24,4680***
PIBpc	-6,1655*	10,527	8,676***	36,1821***
POP	-15,1023***	-14,8265***	-14,2149***	-10,8798***
cons	86,3398***	84,6053***	81,5155***	66,8409***

Nota: Níveis de significância estatística: ***,**e *: *p-value* <1%, 5% e 10%, respectivamente. As variáveis PIB *per capita* e população estão transformadas em logaritmo natural.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os coeficientes que representam a influência da dependência financeira sobre a efetividade permaneceram negativos, demonstrando que a baixa autonomia financeira é prejudicial para a efetividade da gestão, independentemente do nível de efetividade atingido pelo município. Esse achado corrobora com os diversos estudos acerca da eficiência e efetividade do setor público debatidos neste trabalho (VARELA, 2008; DINIZ, 2012; DANTAS, 2023).

Ao verificar a magnitude dos coeficientes obtidos, é possível perceber que, à medida que o nível de efetividade da gestão aumenta, os efeitos negativos da dependência financeira diminuem. Isso permite concluir que governos locais cuja gestão permita a prestação de serviços efetivos à população sofrem menos com os efeitos negativos gerados pela atual divisão do pacto federativo.

Esse achado permite ressaltar a importância dada à qualidade dos bens e serviços prestados à população. Uma vez que as preferências e necessidades da população determinam o gasto do governo (LIMA e DINIZ, 2016), um governo local que exerce sua capacidade fiscal e busca atingir níveis elevados de conformidade na gestão municipal como um todo poderá sentir em menor magnitude os efeitos negativos da atual divisão de competências.

Ao verificar a influência da riqueza populacional na efetividade (PIB *per capita*), é possível perceber que no primeiro *quartil*, formado pelos municípios com efetividade de até 25%, a influência da riqueza populacional chega a ter uma relação negativa com a efetividade. Já nos dois últimos *quartis*, a riqueza populacional exerce uma influência positiva. Isso comprova que, ao manter uma estrutura de atuação dentro dos parâmetros considerados ótimos para o atendimento da demanda populacional, os municípios brasileiros também ganham condições mais favoráveis para sua organização, permitindo que os recursos necessários sejam obtidos através da exploração das bases da receita da comunidade, sem, contudo, gerar sobrecarga tributária nos municípios.

Esse achado corrobora, portanto, com o trabalho de Howell e Stamm (1979), que reforçam a condição econômica (renda e sua distribuição) como a base de recursos de um município, cuja ampliação permite maior aproveitamento das bases tributárias, gerando mais recursos para o governo utilizar na prestação de bens e serviços.

O volume populacional, contudo, obteve coeficientes significativos e negativos. Isso demonstra que quanto maior for a população, maior também será o nível de demanda por bens e serviços, sendo esse um possível fator crítico à efetividade. Contudo, à medida que o nível

de efetividade da gestão municipal aumenta, os efeitos negativos da pressão populacional diminuem.

Utilizando o corte populacional demonstrado anteriormente, foi gerada a regressão para experimentar o modelo econométrico e seus resultados para cada grupo de municípios brasileiros. Os resultados estão expostos na Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 - Resultados do modelo econométrico por porte populacional

Porte	Micro Municípios	Pequeno Porte	Médio Porte	Grande Porte
IEGM	Coeficientes			
DEP_FIN	-35,4080***	-35,0833***	-31,1949***	-21,3274***
PIB_pc	-1,4432	-8,2478***	-18,2184*	11,2335
POP	-42,0031***	0,7523	-14,2750*	-11,5233

Nota: Níveis de significância estatística: ***,**e *: *p-value* <1%, 5% e 10%, respectivamente. As variáveis PIB *per capita* e população estão transformadas em logaritmo natural.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados do modelo demonstram que em pequenos e médios municípios, a influência negativa da dependência financeira sobre a efetividade é maior do que quando analisados os municípios médios e de grande porte. Além disso, foi verificado que o tamanho populacional exerce influência negativa sobre a efetividade da gestão de municípios micro e de pequeno porte. Esses resultados corroboram com as explicações teóricas do federalismo fiscal, segundo a qual, a densidade demográfica de regiões com alto volume populacional facilitam a provisão de determinados bens e serviços, enquanto em municípios pequenos e localizados em regiões de difícil acesso, a provisão de bens e serviços encontra mais barreiras e altos custos de implantação para atender a um número menor de pessoas (VARELA, 2008; DAFFLON; MADIÈS; 2011; DINIZ, 2012; ARAÚJO, 2014; ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016; DUARTE; DINIZ; NOBRE; ARAÚJO, 2016; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020; PANSANI; SERRANO; FERREIRA, 2020; RÍOS; HORTAS-RICO; PASCUAL, 2021).

Posteriormente foi feita a regressão definida no modelo econométrico, substituindo-se a variável dependente IEGM, composta pela pontuação total do município, pelas pontuações específicas obtidas em cada dimensão da efetividade (educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, defesa civil e governança de tecnologia da informação).

A Tabela 9 abaixo revela os coeficientes obtidos, bem como a significância estatística encontrada.

Tabela 9 - Comparação entre resultados obtidos por dimensão do IEGM

Variáveis	IEGM	i-educ	i-saúde	i-plan	i-fisc	i-amb	i-defcivil	i-govti
DEPFIN	-33,4729 ***	-33,6867 ***	-33,1919 ***	-13,3479 ***	-44,9732 ***	-42,3599 ***	-62,3689 ***	-21,5004 ***
PIBpc	3,9932 *	-3,8158	-6,2940	-0,4516	-18,1908 ***	40,9960 ***	52,7066 ***	60,9791 ***
POP	-14,8422 ***	-19,6749 ***	-38,7959 ***	-14,9311 ***	-45,4844 ***	25,9401 ***	66,9332 ***	59,9853 ***

Nota: Níveis de significância estatística: ***,**e *: p -value <1%, 5% e 10%, respectivamente. As variáveis PIB *per capita* e população estão transformadas em logaritmo natural.

Fonte: Dados da pesquisa.

É possível perceber que o comportamento da variável de dependência financeira é unânime, revelando que além de exercer influência negativa para a efetividade de modo geral, a baixa autonomia financeira dos municípios brasileiros também gera reflexos negativos em todas as áreas de atuação medidas pelo IEGM. Sendo assim, é possível afirmar que tal influência negativa se estende pelas principais áreas de atuação governamental. Esse achado corrobora com os estudos de Diniz (2012), Varela (2008) e Dantas (2013), reforçando a ideia de que para prestar serviços de qualidade e atingir índices de satisfação populacional elevados, os governos locais necessitam exercer sua capacidade fiscal gerando estruturas administrativas que explorem a magnitude da base econômica da população e obtendo maior proporção de receitas próprias e, conseqüentemente, reduzindo a dependência financeira de recursos de transferências intergovernamentais (CLARK e CHAN, 1990).

Ainda, é possível perceber que os coeficientes encontrados nas dimensões de efetividade dos municípios variam em relação à efetividade geral. Isso acontece porque cada área de atuação governamental, para ser considerada efetiva, necessita cumprir requisitos específicos. Por exemplo, a dimensão de gestão fiscal leva em consideração a existência de estrutura física para a administração fazendária, o quantitativo de fiscais tributários, suas condições de trabalho, adoção de medidas para aumentar o esforço fiscal, atualização do cadastro imobiliário municipal, dentre outros requisitos que irão demonstrar o nível de efetividade do município no desempenho das atividades específicas de gestão fiscal (TCE-SP, 2023).

Neste sentido, é possível perceber que a dimensão de planejamento (*i-planejamento*) apresentou coeficiente que revela uma menor influência da dependência financeira sobre esta dimensão. Este comportamento pode ser explicado pela obrigatoriedade de cumprimento dos requisitos estabelecidos nas leis que regem o orçamento público (Lei nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000) e às normatizações exigidas pelos Tribunais de Contas no

concernente ao planejamento do orçamento anual dos municípios. Além disso, a efetividade municipal na dimensão do planejamento tem relação direta e positiva com fatores políticos, principalmente os ligados ao segundo mandato do prefeito e à ligação coalisão político-partidária com o governo do Estado (SILVA, 2021).

Além disso, é possível perceber pela Tabela 9 que nas áreas de educação, saúde e planejamento, cujas regulamentações direcionam a atuação do governo local (aplicação dos recursos da saúde e educação e cumprimento dos dispositivos da LRF), a influência negativa da dependência financeira sobre a efetividade é igual à média ou menor, o que confirma a hipótese H_2 desta pesquisa. Nesses casos, os mecanismos regulatórios direcionam o gestor do governo local a atingir os percentuais requeridos de aplicação nas áreas de saúde (transferências do SUS) e educação (transferências do FUNDEB e FNDE) e também regulam a atuação do gestor no sentido de cumprimento das legislações correlatas ao planejamento e execução do orçamento público (Leis Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal e Regulamentos dos Tribunais de Contas dos Municípios). Assim, nessas áreas, o gestor mantém sua atuação mais próxima do esperado pelos mecanismos de controle social, imprimindo maior aderência aos normativos e evitando penalizações dos órgãos de controle (DUARTE, 2005; CASTRO, 2010; CASTRO E MACHADO, 2010; VAZQUEZ, 2011; CAVALCANTI, 2012; BLANCKET; BUBNKIAK, 2017).

Dessa forma, a hipótese H_2 desta pesquisa foi confirmada, demonstrando empiricamente que a regulação estabelecida pelo governo central quanto à utilização de recursos em áreas estruturais e a prestação de contas dos governos locais modera o efeito negativo da dependência financeira sobre a efetividade, concordando com a opinião da literatura que embasou o presente estudo.

Por outro lado, é possível perceber que a dimensão de defesa civil (*i-defesacivil*) sofre significativamente mais impactos negativos do que as demais áreas de atuação governamental captadas pelo IEGM. Tal situação pode ser explicada pelo alto custo envolvido na provisão de serviços de segurança e defesa civil, além dos aspectos relacionados à baixa capacidade financeira dos governos locais, que restringem a atuação municipal na defesa social (SOARES, CAVALCANTE e MACHADO, 2021). Além disso, Araújo, Feitas, Silva e Lins (2020) sinalizam que o financiamento adequado da área de segurança pública é fundamental para a obtenção de resultados satisfatórios, entretanto, sob a perspectiva de divisão de responsabilidades, é válido salientar que os governos municipais já possuem naturalmente menor competência de atuação na área de defesa civil e segurança pública.

Ainda, como descrito na seção metodológica e na delimitação desta pesquisa, o ano de 2020 também foi analisado em separado da amostra total, para verificar possíveis alterações nos dados tendo em vista que nesse período o governo central destinou recursos aos governos locais para combate à pandemia de Covid-19. Os resultados encontram-se na Tabela 10:

Tabela 10 - Análise do Ano de 2020

IEGM	Coefficiente
DEP_FIN	-33,4425***
PIB_pc	8,4631
POP	-14,9259***

Nota: Níveis de significância estatística: ***,**e *: *p-value* <1%, 5% e 10%, respectivamente. As variáveis PIB *per capita* e população estão transformadas em logaritmo natural.

Fonte: Dados da pesquisa.

Constatou-se que apesar do suprimento financeiro enviado pelo governo central aos municípios ter ampliado a composição das receitas municipais, não houve variável com comportamento diferente do observado nas tabelas anteriores.

Dessa maneira, conforme a teoria discutida no decorrer desse estudo, verifica-se que a dependência financeira prejudica a obtenção de efetividade na gestão de recursos públicos dos municípios. Essa condição é causada inicialmente pela ausência de capacidade tributária suficiente dada pelo pacto federativo e é potencializada num segundo momento por fatores internos e externos que prejudicam a exploração das bases tributárias do governo municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar a influência da dependência financeira na efetividade da gestão de municípios brasileiros. Nesse sentido, utilizou-se a teoria do federalismo para compreender os arranjos federativos existentes no Brasil e as competências e responsabilidades atribuídas aos municípios no pacto federativo. Discutiu-se também sobre as evidências científicas recentemente geradas sobre o federalismo fiscal em municípios.

Conforme visto na revisão da literatura, atualmente os municípios brasileiros possuem capacidade fiscal reduzida, justificada pela posição dos governos locais em relação a questões de eficiência alocativa. Assim, o suprimento de recursos financeiros vêm, complementarmente às receitas próprias, de transferências intergovernamentais do governo central e regional. Apesar disso, o recebimento de transferências intergovernamentais traz consigo efeitos adversos, como a ilusão fiscal e o efeito *flypaper*, que prejudicam a obtenção

de eficiência nos gastos públicos. Ainda, as pesquisas relatam que a dependência financeira se acentua quando os governantes locais se eximem da exploração de suas bases da receita, dependendo excessivamente de transferências intergovernamentais.

Para a consecução da pesquisa foram levantados dados do período de 2015 a 2020, de acordo com a disponibilidade das informações requisitadas para a construção do modelo. Por meio de um modelo de regressão quantílica com dados em painel de efeitos fixos e desbalanceado, foi possível analisar a influência da dependência financeira e de fatores populacionais e econômicos na efetividade municipal.

Inicialmente, a pesquisa destacou que na amostra há municípios que são financiados quase em sua totalidade por recursos de transferências intergovernamentais. As pesquisas no Brasil evidenciam que alguns municípios que possuem pouco desenvolvimento econômico têm, conseqüentemente, menor capacidade fiscal; enquanto os municípios de grande porte possuem uma ampla base econômica para a exploração das receitas tributárias (OZAKI; BIDERMAN, 2004). Entretanto, as recentes pesquisas no mundo têm ressaltado que baixo esforço fiscal dos municípios frustra a arrecadação de uma importante base de receita governamental e prejudica o desenvolvimento nacional, além de fortalecer a condição de subjugação dos entes locais aos objetivos políticos dos governantes centrais (WATI; ISPRIYAHADI; ZAKARIA, 2022; BARENSTEIN; DE MELLO, 2001; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020; OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2019, p. 399).

Além disso, foi encontrada grande heterogeneidade nos dados, demonstrada pelos altos índices de desvio-padrão obtidos e pontos de máximo e mínimo. Essa análise ressalta o alinhamento desta pesquisa às recentes pesquisas no federalismo fiscal brasileiro, que descrevem que a grande heterogeneidade observada, apesar de característica, não parece se alinhar aos preceitos de um federalismo equilibrado (AFONSO; ARAÚJO, 2000; OZAKI; BIDERMAN, 2004; DANTAS, 2023). Para isso, os autores encontraram evidências de que a formação de amálgamas municipais baseadas no esforço de arrecadação diminuiria a assimetria horizontal existente nos municípios brasileiros.

Os resultados apontam que o modelo econométrico obteve coeficiente de determinação R^2 de 33,34% e a dependência financeira apresentou relação significativa e negativa com a efetividade. Nesse sentido, esta pesquisa ressalta a necessidade de aumento do esforço fiscal dos municípios brasileiros, tendo em vista que a dependência financeira às transferências do governo central ampliam o efeito *flypaper* e a ilusão fiscal dos municípios, dificulta o desenvolvimento regional e diminui a autonomia na realização de programas de governos próprios que atendam ao interesse da população local (VEGH; VULETIN, 2015;

RÍOS; HORTAS-RICO; PASCUAL, 2021; SIMÃO; ORELLANO, 2015; DINIZ et al., 2017; FERREIRA; SERRANO, 2020). Além desses efeitos negativos já comprovados em pesquisas anteriores, esta pesquisa reforça a literatura com evidências que sugerem que a dependência financeira afeta negativamente a efetividade da gestão pública.

De outro lado, a literatura federalista também reforça opinião desta pesquisa, trazendo evidências de que o esforço fiscal e a autonomia financeira municipal influenciam positivamente a eficiência no gasto público (LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020; RÍOS; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2021; DANTAS, 2023).

Ainda, este estudo compreendeu que as características dos municípios brasileiros podem ser melhor analisadas através de cortes populacionais, que separam em grupos os municípios cujas características populacionais são semelhantes. Assim, realizou-se um corte em 04 (quatro) grupos que dividiam a amostra entre municípios micro, pequeno porte, médio porte e de grande porte.

Através deste corte foi possível perceber que a efetividade municipal não está ligada somente ao porte do município, visto que foi possível observar a média de efetividade com baixa variação entre os grupos populacionais. Entretanto, quando observada nessa mesma perspectiva a variável de dependência financeira, a média dos micro municípios foi de 69%, enquanto a média dos municípios de grande porte foi de 39%. Este achado indica ligação com a teoria do federalismo fiscal no que diz respeito à maior possibilidade de exploração das bases da receita em municípios cuja economia local é bem desenvolvida. Entretanto, na amostra analisada houveram municípios de pequeno porte no Brasil cuja organização permite que o governo local permita explorar as suas bases econômicas, receber transferências intergovernamentais e prestar bens e serviços à comunidade, obtendo assim altos níveis de efetividade.

Entretanto, a discrepância observada nas estatísticas descritivas leva à reflexão acerca das assimetrias horizontais ainda existentes no federalismo fiscal brasileiro e cuja realidade não acompanha o objetivo original do pacto federativo, que é o de fornecer aos governos locais condições de prestar serviços de qualidade aos seus munícipes, favorecendo a redução das assimetrias horizontais em todo país (DANTAS, 2023).

Apesar de esse questionamento não ter feito parte do escopo de análise desta pesquisa, a análise descritiva dos dados demonstra e a literatura do federalismo fiscal reforça deve haver estimulação da arrecadação de receitas próprias nos municípios brasileiros, tendo em vista que a dependência financeira pode causar prejuízos à autonomia governamental e prejudicar a efetividade.

As pesquisas relatam que o ambiente de instabilidade e competição política pode gerar alterações nas regras de concessões de recursos por embates políticos e manobras dos governos superiores (TORRES-ORTEGA, 2021; LIMA; ARAÚJO; LUCENA, 2020). Outros estudos também apontam a formação de amálgamas municipais como medida para melhorar a arrecadação fiscal dos municípios brasileiros e diminuir a assimetria horizontal existente (DANTAS, 2023).

Verificou-se também a existência de correlação negativa entre o PIB *per capita* e a dependência financeira (Tabela 5). Isso relaciona a riqueza populacional, origem dos recursos obtidos pelo governo através da tributação, com a dependência financeira. Uma vez que os recursos obtidos pelo governo são fruto da exploração das bases econômicas, o crescimento da riqueza *per capita* gera, por consequência, maior oportunidade de explorar as bases tributárias do município, gerando maior volume de receitas próprias e permitindo ao governo local maior autonomia para atendimento às demandas populacionais.

Ao realizar a separação por *quartis* da variável dependente, foi possível encontrar indícios de que, independentemente do nível atual de efetividade mantido pelo município, a dependência financeira ainda exerce influência negativa. Entretanto, à medida que o nível de efetividade aumenta, os efeitos negativos da dependência financeira são menores. Isso permite concluir que municípios que possuem maior autonomia orçamentária pela arrecadação de receitas próprias também conseguem obter melhores índices de efetividade na provisão de bens e serviços públicos. Nesse sentido, a arrecadação de receitas próprias direciona o governo municipal à efetividade, permitindo maiores recursos orçamentários para o atendimento das necessidades de sua população. Ainda, o aumento do orçamento público gera externalidades positivas na economia local, pela expansão do gasto público.

Assim, foi confirmada a hipótese H_1 da pesquisa, tendo em vista que a dependência financeira apresentou relação significativa e negativa com a efetividade. Por ter obtido um alto coeficiente negativo, entende-se que possíveis alterações na dependência financeira de um município motivadas pela execução da capacidade fiscal na geração de receitas próprias podem impactar fortemente e de maneira positiva a efetividade municipal.

Além disso, ao utilizar como variável dependente cada uma das dimensões do IEGM (educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação), foi possível verificar que todas as dimensões são negativamente afetadas pela dependência financeira. Ao analisar essas áreas, foi estabelecida a hipótese H_2 , de que a regulação que o governo central exerce sobre os governos locais atua como efeito moderador da influência negativa da dependência financeira sobre a efetividade. Essa

hipótese foi aceita a 1% de significância estatística e representa o resultado satisfatório dos mecanismos regulatórios criados com objetivo de direcionar a atuação do governo local nas áreas de educação, saúde e controle social (DINIZ, 2012; CASTRO; MACHADO, 2010; VAZQUEZ, 2011). Nesse sentido, as áreas que sofrem regulação do governo central obtiveram menor variação de efetividade em relação ao total, tendo em vista que o gestor direciona sua ação para o atendimento das regulamentações mínimas exigidas. Entretanto, algumas pesquisas alertam para as questões de eficiência nos gastos públicos quando há legislações que condicionam a atuação dos governos locais (VARELA, 2008; DINIZ, 2012; DINIZ, LIMA, MARTINS, 2017; ARAÚJO; VELA; SÁNCHEZ-JUAREZ, 2020; WATI; ISPRIYAHADI; ZAKARIA, 2022).

Entretanto, a execução desta pesquisa não quer afirmar que a criação de mecanismos regulatórios sobre os governos locais seja a solução para obtenção de efetividade. Na verdade, também há pesquisas que apontam que os mecanismos regulatórios estabelecidos pelos governos centrais na utilização de recursos de transferências também causam ineficiências, tendo em vista que o efeito *flypaper* possui raízes ligadas à assimetria informacional do eleitor (STRUMPF, 1998).

Contudo, verificou-se que existem áreas de atuação governamental que são mais sensíveis à dependência financeira. Por exemplo, as áreas de gestão fiscal, meio ambiente e defesa civil apresentaram correlação negativa em magnitude superior, revelando que essas são áreas mais afetadas negativamente pela dependência financeira. Já a dimensão de planejamento, por exemplo, obteve o menor coeficiente com a dependência financeira.

Diante dos resultados obtidos e considerações realizadas, esta pesquisa procurou contribuir para a literatura brasileira acerca do federalismo fiscal, com foco na prestação de serviços efetivos à população. Atualmente, os preceitos que regem à administração pública estão fortemente preocupados com a eficácia, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos, com o objetivo de realizar atuações positivas do governo na sociedade. Para isso, os serviços públicos necessitam estar voltados para seu objetivo principal, que é o de gerar satisfação na população e promover o desenvolvimento socioeconômico do país.

Nesse contexto, os resultados da pesquisa evidenciam que os índices de efetividade da gestão municipal podem apresentar melhorias em todas as dimensões, se implementados mecanismos de fiscalização e combate à evasão fiscal, com efetiva instituição e cobrança de tributos municipais, gerando crescimento das receitas próprias do município, além de ampliação da cobertura populacional e crescimento econômico local. Além disso, o estudo

contribui para o enriquecimento das ferramentas de controle social utilizadas na gestão de recursos públicos.

Esta pesquisa inova ao relacionar a estrutura de obtenção de recursos orçamentários de um governo local com a efetividade, utilizando cortes populacionais e regressões quantílicas para explicar a relação existente entre as variáveis e a conjuntura enfrentada pelos municípios brasileiros na prestação de serviços à comunidade.

Como fator limitante à execução do presente estudo, destaca-se um alto quantitativo de dados não utilizados pela incompletude das informações fornecidas aos órgãos de fiscalização. Considerando a importância da temática da efetividade na gestão pública como instrumento de promoção ao bem-estar local, recomenda-se que futuras pesquisas busquem dar continuidade à investigação para gerar estudos longitudinais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: *Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Siftung, jun. 2000. p. 35-57.

AHMAD, E. CRAIG, J. Intergovernmental transfers. *Fiscal federalism in theory and practice*, 73-107, 1997.

ANTUNES, P.B. Federalismo e competências ambientais no Brasil. Atlas. ed. 2, São Paulo, 2015.

ARAÚJO, J. M. Um estudo sobre a ilusão fiscal no Brasil. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Recife, 2014.

ARAÚJO, J. M; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. *Estudos Econômicos*, 46 (1), 189-219, São Paulo, 2016.

ARAÚJO, R. J. R. D., QUEIROZ, D. B. D., PAULO, E., NOBRE, C. J. F. The relationship of governmental transfers nature and the fiscal responsibility of brazilian municipal governments. *Journal of Accounting, Management and Governance-JAMG. Brasília: Universidade de Brasília, 2020. Vol. 23, n. 1 (Jan.-Apr. 2020), p. 124-140. DOI: <http://hdl.handle.net/10183/213654>.*

ARAÚJO, A. D. F; VELA, H. M. S; SÁNCHEZ-JUAREZ, I. El efecto flypaper y los determinantes del gasto público estatal en México 1993-2016. *Economía Teoría y Práctica*. a. 25. n.53, julio-diciembre, 2020.pp. 177-200, <http://dx.doi.org/10.24275/ETYP/AM/NE/532020/Flores>.

ARAUJO, L; BEZERRA FILHO, J.E; TEIXEIRA, A; MOTOKI, F. Gestões Municipais no Brasil: um estudo a partir do Índice de Efetividade das Gestões Municipais – IEGM. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. v.20,1-17, Florianópolis – SC, 2021.

BAHL, R. W. A regression approach to tax effort and tax ratio analysis. *Staff Papers*, v. 18, n. 3, p. 570-612, 1971.

BECKER, E. The illusion on fiscal illusion: unsticking the flypaper effect. *Public Choice*. 86: 86-102, 1996.

BERNE, R., SCHRAMM, R. The financial analysis of governments. *Prentice Hall*, 1986.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. Economia do Setor Público no Brasil, 2004.

BLANCHET, L.A; BUBNKIAK, P.L.T. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v.22, n. 3, p. 1-15, set/dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BREUSS, F; ELLER, M. Fiscal decentralization and economic growth: is there really a link? *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparisons*. Vol. 2, n. 1, spring, pp. 3-9, 2004.

CALLADO, M. C. Sobre a história e a estrutura atual do federalismo fiscal no Brasil sob a perspectiva particular dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) Logos Verlag, Berlim, 2005. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Universidade de Colônia.

CARNEIRO, P.E.A. Modelo de mudanças climáticas com gastos públicos. *Contexto Internacional*, 30(1), 49-88.

CASTRO, S.H. R.; CARVALHO, M. G. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. *Sistemas, cibernética e informática*. v, 14. n. 1, 2017.

CASTRO A.L.B., MACHADO C.V. A política de atenção primária à saúde no Brasil: *notas sobre a regulação e o financiamento federal*. *Cad Saúde Pública* 2010; 26:693-705

CASTRO, C.J; SILVA, G.V. Boas práticas de governança corporativa aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, v.38, n.17, 2017.

CRUZ, T. SILVA, T. Minimum spending in Education and the flypaper effect. *Economics of Education Review*. v. 77, 2020.

CZAPLAK, J. Analysis of the effectiveness of public services provision by local governments in the years 2007-2013. *Copernican Economica*, v. 7. e. 2. 7(2), 223-243, Poland, 2016.

COURANT, P; GRAMLICH, E; RUBINFELD, D. The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits. *Fiscal federalism and grants-in-aid*, n. January, 5-21, 1978.

DAFFLON, B; MADIÈS, T. Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. *Agence Française de Développement*, Paris, n. 42, 1-72, 2011.

DAHLBY, B; FEREDÉ, E. The stimulative effects of intergovernmental grants and the marginal costs of public funds. *International Tax and Public Finance*, v. 23, n. 1, pp. 114-139, 2016.

DALLARI, D. A. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30 ed. Saraiva: São Paulo, 2011.

DANTAS, M.K; PACHECO, L.M; LIBONI, L.B; CALDANA, A.C.F. Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. *Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA*, São Paulo, v. 8,n. 3, p. 52-68, set./nov., 2014.

DICK-SAGOE, C; TINGUM, E. N. Flypaper effect of intergovernmental transfers and incentives to improve own-source revenue mobilization of local governments in the central region of Ghana. *Open Journal of Social Sciences*, v. 9, n. 8, pp. 434-447, 2021.

DINIZ, J. A. Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DINIZ, J. A., DE LIMA, R. H., & MARTINS, V. G. O Efeito Flypaper no Financiamento da Educação Fundamental dos Municípios Paraibanos. *Administração Pública E Gestão Social*. 2017, 1(2), 95–104. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i2.5041>.

DINIZ, J. A.; MACEDO, M. A. S; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. *Gestão e Regionalidade*. Vol. 28, n. 83, mai.-ago., 2012.

DINIZ, J. A.; LIMA, R. H.; MARTINS, V. G. O efeito flypaper no financiamento da educação fundamental nos municípios paraibanos. *Administração Pública e Gestão Social*, v.1, p.75-134, 2017.

DINIZ, J. A.; CORRAR, L. J. Efeito das transferências fiscais na eficiência alocativa de recursos públicos: o caso do Fundeb. *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba*, v. 1, p. 1-18, 2011.

DIXIT, A; LONDREGAN, J. Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics. *The Quarterly Journal of Economics*. 1998, v. 113, n. 2, p. 497-529.

DOTTO, A.H; SCHIAVO, P.S; BERTOLINI, G. R.G; DALL’ASTA, D. Os impactos financeiros-orçamentários iniciais da crise da Covid-19 nos Estados brasileiros e Distrito Federal. *Revista de Tecnologia Aplicada – RTA*. V.10, n.2, p. 36-50, mai.-ago., 2021.

DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação Social*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial – out. 2005.

DUARTE, J. M. S; DINIZ, J. A; NOBRE, C. J. F; ARAUJO, R. J. R. Eficiência dos gastos públicos nos serviços de saúde municipal. In: *XVI USP International Conference in Accounting*, 2016, São Paulo. Área Temática Contabilidade Governamental e Terceiro Setor, 2016.

GUPTA, S; MIRANDA, K; PARRY, I. Public expenditure policy and the environment: a review and synthesis. *World Development*, 23(3), 515-528.

GROVES, S. M; & VALENTE G. Evaluating financial condition: o handbook for local government. Washington: The international City/Country Management Association – ICMA. 2003.

FRAGA, L. S; MEDEIROS, A. P; VIEIRA, K. M; FILHO, R. B. Transparência da gestão pública: uma análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. *Gestão & Planejamento - G&P*, Salvador, v. 20, p. 255-272, 2019.

FERRARI, E; FELIPETTO, M. R; DAL VESCO, D; BERTOLINI, G. R. Influência da efetividade da gestão municipal dos municípios paraenses para promoção da transparência pública no período de 2019 a 2020. *Anais do Congresso Anpcont 2022*, 2022.

FERREIRA, L. O. G; SERRANO, A. L. M. Uma revisão bibliográfica del efecto flypaper. *Contribuciones a la Economía*. Abril, 2020.

FIGUEIREDO, L.V. Lições de direito econômico. 8.ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FISHER, R. C. Income and grants effects on local expenditure: the flypaper effect and other difficulties. *Journal of Urban Economics*, v. 12, n. 3, p. 324-345, 1982.

GAMKHAR, S; OATES, W. Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovernmental grants: some empirical findings. *National Tax Journal*, v. 49, p. 501-512, 1996.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. Finanças Públicas. Elsevier Brasil, 2017.

GRAMLICH, E. Intergovernmental grants: a review of the empirical literature. In: OATES, W. E. (Ed.). *The political economy of federalismo*. Lexington, MA: Lexington Books, 1977. P. 219-240.

HEYNDELS, B; VAN DRIESSCHE, F. How local governments react to budgetary windfalls. *Economics of governance*, v. 3, p. 211-226, 2002.

HORTA, R.M. Direito Constitucional. 5 ed. Del Rey: Belo Horizonte, 2010.

HOWELL, J. M.; STAMM, C. F. Urban fiscal stress: a comparative analysis of 66 US cities. Massachusetts: *Lexington Books* Tese (Ph.D) – University of Illinois, Chicago, 1979.

IRB. Instituto Rui Barbosa. Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

IUDÍCIBUS, S. Teoria da contabilidade. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JACOB, B; HENDRICK, R. Assessing the financial condition of local governments: what is financial condition and how is it measured? In: LEVINE, Helisse et al. *Handbook of local government fiscal health*. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2013.

JONES, D. B; SCOTT, R; KIMBRO, L; & INGRAM, R. The needs of users of governmental financial reports: *Research Report*. Connecticut: GASB, 1985.

KAKAMU, K; YUNOE, H; KURAMOTO, T. Spatial patterns of flypaper effects for local expenditure by policy objective in Japan: a bayesian approach. *Economic Modelling*, v. 37, p. 500-506, 2014.

LEVAGGI, R; ZANOLA, R. The flypaper effect: evidence from the Italian maternal health system. *Polis Department's Working Papers*, n. 10, Institute of Public Policy and Public Choice – POLIS, 2000.

LEWIS, B. D., SMOKE, P. Intergovernmental Fiscal Transfers and Local Incentives and Responses: The Case of Indonesia”, *Fiscal Studies*, Vol. 38, No. 1, pp. 111–139, 2017.

LIU, Y., ZHAO, J. Intergovernmental Fiscal Transfers and Local Tax efforts: Evidence from Provinces in China, *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 14, No. 4, pp. 295–300, 2011.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. Contabilidade Pública: análise financeira governamental. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, L.V.A; ARAÚJO, R.J.R; LUCENA, W.G.L. “Farinha pouca, meu pirão primeiro”: repartição tributária e o risco moral no federalismo fiscal brasileiro”. *Administração Pública e Gestão Social*. out-dez, 12(4), 2020.

LINHARES, J. E., MARINI, M. J., GAZOLLA, M., & SANTOS, G. D. Avaliação de Políticas Públicas do municípios brasileiros por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Anais Do Simpósio Latino-Americano De Estudos De Desenvolvimento Regional, . 2021, 2(1).

LIZIERO, L. ZILLI, T. Críticas ao pacto federativo brasileiro: assimetria de direito, municipalismo e antagonismo do federalismo fiscal. Revista da Faculdade de Direito da UERJ - Rio de Janeiro, n. 38, 2020.

MATTOS, E., ROCHA, F., ARVATE, P. Flypaper Effect Revisited: Evidence for Tax Collection Efficiency in Brazilian local governments. *Estudos Econômicos* (São Paulo), Vol. 41, 239–267, 2011.

MOTA, M.G. O pacto federativo na constituição federal de 1988: análise da competência tributária e da repartição das receitas tributárias. Dissertação de Mestrado – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

MUSGRAVE, R. A. Theory of public finance: a study in public economy. McGraw Hill, New York, 1959.

NOBRE, C. J. F., DINIZ, J. A., LIMA, S. C. DE, ARAÚJO, R. J. R. de. O impacto dos indicadores socioeconômicos no grau de eficácia orçamentária. Revista Catarinense Da Ciência Contábil, 2017, 16(49). <https://doi.org/10.16930/rccc.v16n49.2498>.

OATES, W. E. Fiscal Federalism. New York, USA: *Harcourt Brace Jovanovich*, 1972.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 1999.

OLIVEIRA, E. A. B.; ROSSIGNOLI, M. Federalismo fiscal no Brasil: da teoria federalista à crise econômica. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 54, jan./mar. 2019.

OLIVEIRA, A. F.; RAMOS, O. A. O federalismo e a descentralização: correlação com as manifestações sociais. *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 27, p. 43-58, 2018.

OZAKI, M. T; BIDERMAN, C. A importância do regime de estimativa de ISS para a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. *Revista Administração Contemporânea*. 8 (4). Dez., 2004.

PANSANI, D. A; SERRANO, A. L. M; FERREIRA, L. O. G. Análise de evidências e causas do efeito flypaper e da ilusão fiscal nos Estados e Municípios Brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*. 12(3), jul.-set., 2020.

PEREIRA LOPES JÚNIOR, E.; FAÇANHA CÂMARA, S.; ROBERTO PINTO, F. Efetividade Governamental, Corrupção e Tomada de Decisões em Empresas Estatais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 2022, v. 27, n. 88, p. e84884, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n88.84884. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/84884>. Acesso em: 30 mar. 2023.

RÍOS, V. HORTAS-RICO, M; PASCUAL, P. What shapes the flypaper effect? The role of the political environment in the budget process. *Local Governments Studies*. <https://doi.org/10.180/03003930.2020.1866555> , 2021

SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências intergovernamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa e planejamento econômico*. v. 43, n. 2, agosto, 2013.

SANTOS, I. S. O mix público-privado no sistema de saúde brasileiro: elementos para a regulação da cobertura duplicada. Tese (Doutorado)/ Isabela Soares Santos. Rio de Janeiro, 2009. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. 22. Ed. -362.10981.

SANTOS, G. F. Z; HOFFMANN, M. Em busca da efetividade na administração pública: uma proposta de uma metodologia para design e implementação de serviços públicos no município de Florianópolis. *Navus - Revista de Gestão e Tecnologia*, 2016, v. 1. n. 1. jan-mar, pp. 88-105.

SHAH, A. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices. *World Bank Publications*, 2007.

SILVA, H. H. M. Determinantes do índice de efetividade da gestão municipal: análise da dimensão planejamento, 2021.

SILVA, E. J; CAVALCANTE, P. R. N; DINIZ, J. A. A relação do nível de autossuficiência financeira com a eficiência dos recursos aplicados na educação nos municípios do Estado da Paraíba. In: XI Conucic – Congresso UFPE de Ciências Contábeis, 2017, Recife-PE. Contabilidade e Transparência na Geração e Distribuição de Recursos, 2017.

SIMÃO, J. B; ORELLANO, V. I. F. Um estudo sobre a distribuição de transferências para o setor da saúde no Brasil. *Estudos Econômicos*. v.45, n. 1, p. 33-63, São Paulo, 2015.

SOARES, A. S; CAVALCANTE, D. S; MACHADO, M. V. V. Eficiência de despesas com segurança pública: uma análise dos Estados brasileiros por meio da análise envoltória de dados. *XV Congresso Anpcont*, 2021.

SOUZA, M. L. C. Fusão de municípios: a excessiva descentralização no Rio Grande do Norte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Ciências Contábeis. Natal/RN, 2021.

- STRUMPF, K. S. A predictive index for the flypaper effect. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 69, p. 389-412, 1998.
- TAVARES, A. F. Reformas territoriais: fusões de municípios e cooperação intermunicipal. In: *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa. ICS. Pp. 129-135, 2015.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 1956.
- TORRES-ORTEGA, J. M. El papel de las elites en las dinámicas de descentralización y centralización. El caso de Colombia para el período de 1980-2010 [*Tesis de doctorado no publicada*, Universidad Externado de Colombia], 2021.
- TORRES-ORTEGA, J. M; ORTEGA-DE LA ROSA, J. M. Efecto flypaper: estudio de caso para los municipios colombianos, período 2000-2017. *Lecturas de Economía*, n. 97, julio-diciembre, Medellín, 2022.
- VARELA, P.S. Financiamento e controladoria dos municípios paulistas no setor saúde: uma avaliação de eficiência. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- VEGH, C. A.; VULETIN, G. “Unstinking the flypaper effect in na Uncertain World”. *Journal of Public Economics*, v. 131 ©, p. 142-155.
- VOLDEN, C. Asymmetric effect of intergovernmental grants: analysis and implications for U. S. welfare policy. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 29, n. 3, p. 51-73, 1999.
- WANG, X., DENNIS, L., & TU, Y. S. J. Measuring financial condition: A study of US states. *Public Budgeting & Finance*, 2007.
- WU, A. M. WANG, W. Determinants of expenditure decentralization: evidence from China. *World Development*, vol. 46, pp 176-184, 2013.
- YU, Y.; WANG, J; TIAN, X. Identifying the flypaper effect in the presence of spatial dependence: evidence from education in China’s counties. *Munich Personal RePEc Archive*, n. 61616, 28 Jan. 2015.