

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

WALBERT RIBEIRO MOREIRA JUNIOR

GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO:
uma análise dos municípios maranhenses de 2005 a 2016

São Luís
2023

WALBERT RIBEIRO MOREIRA JUNIOR

GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO:

uma análise dos municípios maranhenses de 2005 a 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Alexandro Souza Brito

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Moreira Junior, Walbert Ribeiro.

GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: uma
análise dos municípios maranhenses de 2005 a 2016 /
Walbert Ribeiro Moreira Junior. - 2023.

62 p.

Coorientador(a): JADSON PESSOA SILVA.

Orientador(a): ALEXSANDRO SOUSA BRITO.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Desenvolvimento Socioeconomico/ccso, Universidade Federal
do Maranhão, São Luís, 2023.

1. Desenvolvimento socioeconômico. 2. Gestão fiscal.
3. Maranhão. I. BRITO, ALEXSANDRO SOUSA. II. SILVA,
JADSON PESSOA. III. Título.

WALBERT RIBEIRO MOREIRA JUNIOR

GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO:

uma análise dos municípios maranhenses de 2005 a 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Dissertação aprovada em: 28/03/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alessandro Souza Brito
(Orientador) PPGDSE/UFMA

Prof. Dr. Jadson Pessoa Da Silva
(Coorientador) DECON/UFMA

Prof. Dr. Jose Lucio Alves Silveira
PPGDSE/UFMA

Dedico este trabalho aos meus pais, Walbert (*in memoriam*) e Elza, pelo apoio que tive a vida toda, nos momentos certos e principalmente nos incertos.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me iluminou e me permitiu cumprir mais essa etapa de minha vida com sucesso e que me dá força para continuar em busca de novos objetivos.

Aos meus pais, Walbert (*in memoriam*) e Elza, e toda a minha família que são meus alicerces e sempre me apoiam em todas as circunstâncias.

Ao meu professor e orientador, Alexsandro Souza Brito, pelo suporte essencial neste percurso, motivação e paciência durante a maior parte da minha vida acadêmica.

Aos professores José Lúcio, pelas suas observações pontuais e Jadson Pessoa, pelo suporte no tratamento dos dados levantados.

Aos meus amigos e colegas do Mestrado, parceiros nessa caminhada árdua e ao mesmo tempo gratificante e recompensadora.

Aos docentes do Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, pela contribuição de forma positiva na minha formação acadêmica.

À sociedade brasileira, por financiar mais uma etapa de minha qualificação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) por financiar parte desta pesquisa.

“Na verdade, somos todos Keynesianos agora. Uma parcela bastante significativa daquilo que os macroeconomistas modernos fazem, deriva diretamente da Teoria Geral: a estrutura introduzida por Keynes, sustenta-se muito bem até hoje.”

(Paul Krugman, pós-crise de 2008)

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de explicar o tema gestão fiscal e sua relação com o desenvolvimento socioeconômico, partindo de uma revisão de literatura internacional e nacional sobre o assunto e culminando em uma análise de dados dos municípios do Estado do Maranhão. Sabendo-se que diversas variáveis podem contribuir para o desenvolvimento socioeconômico de um ente municipal, este trabalho não pretende explicar todo o desenvolvimento socioeconômico dos municípios através da gestão fiscal, mas sim, verificar de forma específica como este aspecto pode influenciar em seu desenvolvimento. Para esta análise utilizou-se o modelo de regressão com dados em painel e aplicação de causalidade de Granger. Para a gestão fiscal municipal, por apresentar dados inconsistentes ao período analisado, utilizou-se os gastos públicos em investimentos, sendo que o IFGF é composto por quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Já para o desenvolvimento socioeconômico utilizou-se todos os indicadores disponíveis para o IFDM que compreende: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Neste estudo, aplicou-se dados dos 80 municípios maranhenses que apresentaram consistência dos dados de IFGF e IFDM dentre os 217 municípios existentes no estado do Maranhão para a série temporal de 2005 a 2016. Os resultados apresentados, assim como em outros trabalhos semelhantes, do ponto de vista estatístico, sugerem a influência do desenvolvimento na gestão fiscal e não o inverso, conforme as variáveis que compuseram o modelo.

Palavras-chave: Desenvolvimento socioeconômico. Gestão fiscal. Maranhão.

ABSTRACT

This work aims to explain the issue of fiscal management and its relationship with socioeconomic development, starting from a review of international and national literature on the subject and culminating in an analysis of data from municipalities in the State of Maranhão. Knowing that several variables can contribute to the socioeconomic development of a municipal entity, this work does not intend to explain all the socioeconomic development of municipalities through fiscal management, but rather to verify specifically how this aspect can influence its development. For this analysis we used the regression model with panel data and application of Granger causality. For municipal fiscal management, as it presents inconsistent data for the analyzed period, public spending on investments was used, and the IFGF is composed of four indicators: autonomy, personnel expenses, liquidity and investments. As for socioeconomic development, all available indicators for the IFDM were used, which include: Employment and Income, Education and Health. In this study, data from the 80 municipalities in Maranhão that showed consistency of the IFGF and IFDM data among the 217 existing municipalities in the state of Maranhão for the time series from 2005 to 2016 were applied. statistical point of view, suggest the influence of development on fiscal management and not the opposite, according to the variables that made up the model.

Keywords: Socioeconomic development. Tax management. Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Indicadores do IFGF	38
Quadro 2 -	Conceitos do IFGF	38
Quadro 3 -	Fórmula de cálculo do IFGF Investimentos	39
Quadro 4 -	Quadro-resumo dos componentes do IFDM – por área de Desenvolvimento ...	40
Figura 1 -	Evolução do IFGF da base de dados consistentes dos Municípios Maranhenses (2005-2016)	46
Figura 2 -	Evolução do IFDM da base de dados consistentes dos Municípios Maranhenses (2005-2016)	48
Gráfico 1 -	Distribuição do IFDM	49
Gráfico 2 -	Distribuição do IFGF	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Estatísticas descritivas IFDM e IFGF	43
Tabela 2 -	Cinco municípios maranhenses com os piores IFGF Investimentos (mínimo)/2016	44
Tabela 3 -	Cinco municípios maranhenses com os melhores IFGF Investimentos (máximo)/2016	45
Tabela 4 -	Cinco municípios maranhenses com os menores valores IFDM/2016 ..	47
Tabela 5 -	Cinco municípios maranhenses com os maiores valores IFDM/2016 ...	47
Tabela 6 -	Correlação entre os indicadores IFDM e IFGF	50
Tabela 7 -	Testes de Estacionariedade para Painéis	52
Tabela 8 -	Análise de Causalidade de Granger entre IFGF e IFDM com uma defasagem	53
Tabela 9 -	Análise de Causalidade de Granger entre IFGF e IFDM com duas defasagens	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	-	Análise Exploratória dos Dados
BID	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	-	Constituição Federal
FIRJAN	-	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFDM	-	Índice Fiscal de Desenvolvimento Municipal
IFGF	-	Índice Fiscal de Gestão Fiscal
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
NAIRU	-	Taxa de Desemprego Não Aceleradora da Inflação
NCM	-	Novo Consenso Macroeconômico
PAF	-	Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal
PIB	-	Produto Interno Bruto
RMI	-	Regime de Metas de Inflação
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional
TFF	-	Teoria das Finanças Funcionais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	POLÍTICA E GESTÃO FISCAL EM GOVERNOS SUBNACIONAIS	15
2.1	Duas visões distintas da Política Fiscal	15
2.2	Federalismo Fiscal Brasileiro	25
2.2.1	Descentralização, distribuição de competências e relações intergovernamentais	25
2.2.2	A Lei de Responsabilidade Fiscal e controle fiscal e financeiro das entidades subnacionais à União	30
3	ARCABOUÇO METODOLÓGICO	35
3.1	Metodologia	35
3.2	Tratamento dos dados	37
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	43
4.1	Teste de Estacionaridade para Painéis	52
4.2	Teste de Causalidade de Granger	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A gestão dos recursos da sociedade é importante porque estes são escassos. Escassez significa que a sociedade tem recursos limitados e, portanto, não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter. A administração pública, na figura do Estado e perante a sociedade, tem a obrigação de prover as condições econômicas necessárias para que as políticas públicas sejam voltadas ao desenvolvimento socioeconômico, buscando cumprir efetivamente o que já consta na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

A Constituição do Brasil (CF/88) trouxe novos pactos e compromissos políticos e sociais, acompanhados da descentralização política e financeira dos entes federativos, com destaque para a descentralização tributária para estados e municípios. Entretanto, apesar do aumento da capacidade fiscal desses entes, o desenvolvimento socioeconômico se deu de forma heterogênea, considerando que grande parte dos critérios adotados para o repasse das receitas contempla a base populacional e o potencial econômico dos entes, principalmente dos municípios.

O Brasil é uma federação, de fato e de direito, com acentuada descentralização fiscal dos entes subnacionais, sendo que o primeiro indicador que se verifica no país é a divisão federativa dos recursos tributários coletados. Isto porque o dito pacto federativo aqui está inserido no capítulo da Constituição dedicado ao sistema tributário: que atribui competências exclusivas a serem cobradas por cada esfera de governo e que ainda detalha a partilha da receita entre as esferas, sempre em sentido vertical. O mesmo traço não se repete do lado das responsabilidades. Por isso, é dito que a descentralização tributária antecedeu à do gasto público no Brasil (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000; AFONSO, 2007; LOUZANO et al., 2019).

Dentre a vasta literatura nacional e internacional sobre o tema, cita-se as obras de Bresser Pereira (2008), Costa et al. (2015) e Kwak (2017), que caminham nessa mesma direção e guardam relativo consenso de que o desenvolvimento econômico só acontece quando existe uma gestão eficaz, transparente e responsável por parte do Estado.

Conforme comentado por Louzano et al. (2019),

[...] a relação entre gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico tem sido objeto de muitos estudos aplicados, mas ainda são incipientes os estudos sobre a causalidade entre a gestão fiscal e indicadores socioeconômicos em unidades subnacionais, não havendo consenso sobre a existência e a direção da causalidade entre essas duas variáveis.

Por tratar da capacidade fiscal em entes subnacionais, este trabalho aborda os constrangimentos impostos aos municípios pela Lei Complementar nº 101 (LRF/00), além de outros, advindos do arcabouço teórico que norteia a política econômica do governo federal. O surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) estabeleceu restrições fiscais aos entes subnacionais, induzindo-os a implementar uma reforma abrangente e provavelmente reduzindo a capacidade fiscal destes entes com gastos em investimentos.

Nessa seara, delineou-se a seguinte questão de pesquisa: a gestão fiscal municipal influencia melhores indicadores socioeconômicos, ou seja, existe uma relação entre gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico? Importante destacar que, para respondê-la, é preciso considerar não apenas o gasto dos governos subnacionais, mas, principalmente, os modelos institucionais a que os entes estão submetidos.

Este estudo tem como objetivo geral de pesquisa investigar a influência da gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico dos municípios maranhenses no período de 2005 a 2016. Para que o objetivo geral possa ser alcançado, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar como a capacidade fiscal das entidades subnacionais são consequência dos constrangimentos impostos pelo arcabouço teórico que norteia a política econômica do governo federal;
- b) verificar que, pelas limitações do modelo de federalismo adotado, o governo federal acaba exercendo um controle fiscal e financeiro dos governos subnacionais.

Nesse contexto, tem-se como hipótese de que a eficiência na gestão fiscal implica melhores indicadores socioeconômicos municipais, havendo uma relação de causalidade econômica positiva entre a gestão fiscal e o desenvolvimento municipal.

A hipótese supracitada é investigada por meio da análise da relação de causalidade entre gestão fiscal – medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2021), utilizando a variável “investimento” desse construto da Firjan e o desenvolvimento municipal (como variável resposta), medido pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), também da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2018).

Este estudo se justifica pela ausência de levantamento de causalidade entre nível da gestão fiscal e indicadores socioeconômicos para as finanças públicas dos municípios maranhenses, mesmo depois que essas unidades subnacionais responderam a um novo marco legal de equilíbrio orçamentário.

Em linhas gerais, este estudo contribui para a literatura da teoria econômica, em especial das finanças públicas à medida em que levanta uma discussão acerca das interações entre os indicadores de gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico.

Assim, foram usados dados dos 80 municípios maranhenses que apresentaram dados consistentes de IFGF e IFDM, dentre os 217 municípios existentes no estado do Maranhão para a série temporal de 2005 a 2016.

Os resultados apresentados, assim como em outros trabalhos semelhantes, do ponto de vista estatístico, sugerem a influência do desenvolvimento na gestão fiscal e não o inverso, conforme as variáveis que compuseram o modelo.

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos. Na Introdução estão dispostos os objetivos (geral e específicos), a justificativa e a importância do estudo para a ciência e o campo acadêmico e, ainda, uma pequena síntese dos resultados encontrados, além dos elementos que utilizados na dissertação para o alcance dos objetivos propostos.

O capítulo 2 trata do referencial teórico, apresentando as teorias que dão sustentação ao tema, sendo a Teoria das Finanças Funcionais (TFF) divergente da Teoria das Finanças Saudáveis, e um breve resumo sobre suas vertentes, conceitos e pressupostos que podem nortear a política econômica do governo federal com possibilidade de constranger a capacidade fiscal dos entes subnacionais.

Além do referencial teórico tratado no capítulo 2, que aborda duas visões distintas de Política Fiscal, tem-se na seção seguinte tópicos relacionados ao Federalismo e Descentralização e por último, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais à União. As questões secundárias (objetivos específicos) são tratadas na apresentação do referencial teórico e por isso, esse capítulo ficou relativamente longo por ser importante tratar desses dois tipos de constrangimentos.

O capítulo 3 apresenta o arcabouço metodológico, enfatizando os procedimentos utilizados com a base de dados, informações sobre o período analisado, a área estudada e o tratamento dos dados.

No capítulo 4 procura-se aglutinar a discussão teórica e as evidências apresentadas a partir da análise dos resultados, e, no capítulo 5 faz-se as Considerações Finais.

2 POLÍTICA E GESTÃO FISCAL EM GOVERNOS SUBNACIONAIS

Neste capítulo apresenta-se a fundamentação teórica com foco na Teoria das Finanças Funcionais (TFF) divergente da Teoria das Finanças Saudáveis. Analisa-se questões como a capacidade fiscal das entidades subnacionais, consequentes dos constrangimentos impostos pelo arcabouço teórico que norteia a política econômica do governo federal e que, pelas limitações do modelo de federalismo adotado, o governo federal acaba exercendo um controle fiscal e financeiro sobre os governos subnacionais.

Nesta primeira seção apresenta-se, resumidamente, os conceitos e pressupostos que contribuíram para o arcabouço das duas diferentes visões de política fiscal e que norteia a política econômica do governo central com possibilidade de constranger a capacidade fiscal em Governos Subnacionais.¹

Na seção seguinte, aborda-se o federalismo fiscal brasileiro e como o processo de descentralização, mesmo garantindo a personalidade jurídica aos entes subnacionais, também produziu restrições importantes aos municípios e, por último, discute-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) e Controle Fiscal e Financeiro dos entes subnacionais à União.

2.1 Duas visões distintas da Política Fiscal

Por definição, a Gestão Fiscal tem suas atividades voltadas para o orçamento com a finalidade de analisar, organizar e administrar os recursos do setor governamental, compreendendo a gestão e controle financeiro públicos, fazendo parte das finanças públicas que se materializam através da política fiscal. Entretanto, a capacidade fiscal dos entes subnacionais pode ser restringida conforme o arcabouço teórico que norteia a condução da política fiscal praticada pelo governo central.

A Política Fiscal, na visão do Novo Consenso Macroeconômico (NCM), seria um conjunto de proposições teóricas de grande aceitação entre diversos economistas e instituições “*mainstream*”, que surgiu ao longo da década de 1990. O NCM tem seu arcabouço a partir das contribuições das escolas de pensamento ortodoxo: Síntese Neoclássica, Monetarismo, Novo Clássica e Novo Keynesiana (GONÇALVES, 2017; ANTONIOLLI, 2019).

¹ Referente a Governos Subnacionais, neste trabalho, tem-se como referência principal os entes Estaduais e Municipais.

No trabalho de Antonioli (2019), o Novo Consenso Macroeconômico (NCM) passa a representar o pensamento ortodoxo sobre a macroeconomia e, também, por isso, engloba alguns princípios desenvolvidos pelas escolas de pensamento ortodoxo ao longo do século XX. Assim como a Síntese Neoclássica, que representou a releitura dos pressupostos clássicos a fim de incorporar a Teoria Keynesiana, o Novo Consenso representa uma reinterpretação e aglutinação de alguns dos principais pressupostos apresentados pela macroeconomia ortodoxa, desde a Síntese Neoclássica (e aquilo que herdara da Teoria Clássica) até os mais recentes, novos keynesianos.

Para os monetaristas, comenta Antonioli (2019), não existe um *trade-off* de longo prazo entre as taxas de inflação e desemprego, há sim uma tendência de o desemprego convergir para sua taxa natural, independentemente das políticas empregadas. A taxa natural de desemprego é aquela que prevalece quando a economia se encontra no pleno emprego e a tentativa de reduzi-la apenas causará inflação, por isso, foi chamada de Taxa de Desemprego Não Aceleradora da Inflação (NAIRU).

Apesar de os monetaristas terem introduzido a questão das expectativas no arcabouço da teoria macroeconômica ortodoxa, o conceito de expectativas aceito pelo NCM foi desenvolvido pela Escola Nova Clássica. De acordo com a hipótese das expectativas racionais, formulada por essa escola, os agentes, em seus processos de tomadas de decisão, levam em consideração todas as informações disponíveis, considerando fatores do passado, presente e futuro, diferente da hipótese monetarista, na qual os agentes tomavam suas decisões a partir de um processo contínuo de adaptação, dando mais ênfase às experiências testemunhadas. (ANTONIOOLI, 2019).

A estrutura do Novo Consenso Macroeconômico, apesar de derivar diretamente da Escola Nova Keynesiana, é fruto do desenvolvimento das diversas escolas de pensamento ortodoxo do Século XX (DAVIDSON apud LIMA; SICSÚ, 2003).

Antonioli (2019), apresenta um resumo da contribuição de cada escola para o NCM, pois representa uma aglutinação de diversos pressupostos desenvolvidos por elas e que se torna a base da construção de modelos macroeconômicos a partir da década de 1990.

A partir do estudo de Antonioli (2019), pode-se fazer um resumo dos principais pressupostos utilizados para a construção do arcabouço do NCM: 1) a inflação é um fenômeno eminentemente monetário; 2) a estabilidade do nível de preços leva, conseqüentemente, à estabilidade econômica; 3) há um *trade-off* de curto prazo entre as taxas de inflação e desemprego; 4) não há *trade-off* no longo prazo entre inflação e desemprego; 5) o crescimento econômico é determinado pela oferta, principalmente pelos aumentos de produtividade e o

progresso tecnológico; 6) os agentes possuem expectativas racionais; 7) as políticas macroeconômicas sofrem as ameaças de viés inflacionário e de inconsistência temporal; 8) um banco central independente é a melhor constituição institucional para a execução da política monetária; 9) a política monetária deve seguir uma Regra de Taylor; 10) subordinação da política fiscal.

Seguem algumas críticas aos pressupostos do Novo Consenso e que ajudam a responder a primeira questão secundária desta seção.

Nas palavras de Cardoso Jr. (2019), as políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário. Por esta razão, na visão ortodoxa, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico.

A Política Fiscal, com base na visão ortodoxa, tem seus pressupostos no modelo do NCM que surgiu nos anos 90 e predomina até os dias atuais. Nas palavras de Montes e Alves (2012), esse modelo busca estabelecer a necessidade de conduzir a política econômica de maneira a gerar expressivos superávits primários com o propósito de diminuir a relação dívida pública x PIB. Essa visão tem seus princípios na teoria das finanças saudáveis e prega o conceito de que o déficit público é um mal em si, pois representa um elemento central e desencadeador do processo inflacionário, e de que o governo, portanto, deveria evitar operar com orçamento deficitário.

Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar ou reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, acrescentando que o déficit público é o superávit privado e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central (CARDOSO JR., 2019).

Desta maneira, segundo Cardoso Jr (2019), a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica. É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são autoimpostas pela legislação que sempre se pode alterar.

Portanto, se um país que se encontra numa situação deficitária e/ou inflacionária, nas palavras de Montes e Alves (2012), ao se aplicar o “receituário convencional” de reduzir gastos. Dessa forma, a simples percepção (baseada em expectativas racionais) dos agentes econômicos, acerca da intenção do governo de reduzir o déficit, fará com que a taxa de juros exigida pelos credores, venha a ser menor e, conseqüentemente, reduza o déficit devido a menor carga de juros. Estes dois fatores (redução dos juros e do déficit) seriam, por conseguinte, responsáveis pela estabilidade macroeconômica. Contudo, a prática das finanças saudáveis somente se traduz em uma política econômica se forem válidas as premissas e hipóteses ortodoxas, particularmente a tendência ao pleno emprego.

Diversos argumentos são levantados pelos teóricos do NCM contra a ação discricionária da política fiscal. Ceticismo quanto à eficiência da política fiscal (baseada na Equivalência Ricardiana).²

A prioridade em estabilizar e reduzir o nível de endividamento em um contexto de globalização financeira (principalmente em países emergentes); o longo período necessário para que se percebam os efeitos da política fiscal (que a tornaria ineficiente como medida anticíclica, já que as recessões ocorreriam em períodos curtos); e as distorções de cunho político, as quais a política fiscal estaria mais suscetível (GONÇALVES, 2017).

Em síntese, a capacidade fiscal dos entes subnacionais pode ser restringida conforme o arcabouço teórico que norteia a condução da política fiscal praticada pelo governo central. Pode-se claramente responder essa primeira questão secundária, pegando alguns pressupostos do arcabouço teórico do NCM.

A primeira demonstração seria em relação a avaliação da política econômica pela contabilidade das finanças públicas: ao invés de buscar resultados econômicos, os entes subnacionais buscariam manter o equilíbrio orçamentário reduzindo os gastos e conseqüentemente os investimentos. Retornando ao referencial teórico, “[...] se um país que se encontra numa situação deficitária e/ou inflacionária, nas palavras de Montes e Alves (2012),

² A equivalência ricardiana é uma teoria que indica que um aumento dos gastos do governo, ou corte de impostos no presente, não afeta a demanda agregada da economia.

bastaria aplicar o ‘receituário convencional’ de reduzir gastos...” a preocupação com o déficit público é mais importante que buscar um resultado econômico no arcabouço do NCM e está explicitamente visível no Regime de Metas Fiscais (art. 4º - LRF/00).

Outro exemplo são os diversos contingenciamentos orçamentários federais que impactam diretamente as políticas públicas estaduais e municipais, principalmente os entes municipais. Esse mecanismo de contingenciamento orçamentário também está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00), consistindo no “retardamento” ou na inexecução de parte da programação de despesa prevista na peça orçamentária em função da insuficiência de receitas. Como só atinge as despesas discricionárias, acaba reduzindo a capacidade dos entes subnacionais com gastos em investimentos (art. 9º - LRF/00).

Pode-se citar mais um exemplo que pode restringir a capacidade fiscal dos entes subnacionais, entre tantos, sendo a preocupação da Inflação pelo Novo Consenso. Um dos seus pressupostos, resumido por Antonioli (2019), “[...] há um *trade-off* de curto prazo entre as taxas de inflação e desemprego.” Seria a escolha, em curto prazo, em se manter o nível de desemprego alto para uma baixa taxa de inflação com a elevação da taxa de juros e consequentemente redução dos investimentos públicos e privados, devido ao crédito mais caro. A predileção do Novo Consenso Macroeconômico pela política monetária pode ser vista através dos dez pressupostos apresentados no início desta seção. São eles que alicerçam as recomendações da política do NCM que, por sua vez, estão resumidas num conjunto de normas de conduta que se afunilam para o que chamam de Regime de Metas de Inflação (RMI).³

Na visão do NCM, tem-se o arcabouço de ideias voltadas principalmente para metas de inflação, mas não menos importante as demais metas derivadas desse arcabouço, como: superávit primário; teto de gastos; limite com gastos com pessoal e preocupação com o controle da dívida pública, balizadas pelo conceito de finanças saudáveis. Em seguida é apresentada uma segunda visão de condução da política fiscal com acepção a Teoria das Finanças Funcionais (TFF).

Uma segunda visão tem o objetivo de apresentar a política fiscal sob um arcabouço divergente dos princípios expostos no NCM, seguindo um novo entendimento sobre a lógica de funcionamento das economias capitalistas. A leitura se faz necessária para compreender as razões de se pensar em um regime fiscal que atribua ao Estado a responsabilidade de intervir

³ O RMI é um regime monetário que tem sido adotado por diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, desde os anos 1990. Nele são delimitados as ações e os objetivos da política macroeconômica (concentrada na Política Monetária).

na economia, seja para a atuação anticíclica, como para o direcionamento de investimentos para setores estratégicos.

É tratada nesta parte da primeira seção, a interpretação de Keynes e Kalecki que, de forma similar, colocam os gastos do Estado como uma variável estratégica para sustentar a demanda efetiva nas fases de queda do ciclo econômico, fundamentais para o entendimento dos ciclos econômicos e a necessidade da ação estatal para a recuperação e o desenvolvimento das economias capitalistas.

Também é apresentada uma abordagem crítica mais profunda em relação a visão ortodoxa. Tem-se na Teoria das Finanças Funcionais (TFF) de Abba Lerner (1943), a ideia básica da utilização das políticas fiscal e monetária sendo avaliadas exclusivamente com base nos seus resultados econômicos e não devendo ser determinadas a partir de doutrinas que estabeleçam de forma simplista o que é ou não saudável.

Keynes atenta para a importância que o investimento e o nível de consumo apresentam sobre a dinâmica do capitalismo. O nível da demanda efetiva é um fator crucial para as movimentações cíclicas da economia, cabendo ao governo amenizar essa variação. Nesse sentido, pode-se advogar em favor da melhor distribuição da renda na economia, dado que as classes mais ricas tendem a uma menor propensão marginal ao consumo. (GONÇALVES, 2017).

O investimento estatal seria, de certo modo, complementar à iniciativa privada, podendo aumentar sua participação em momentos de crise quando a eficiência marginal do capital decai e as incertezas se amplificam. Keynes atribui grande relevância à “socialização do investimento”, por considerar esta variável importante demais para ser deixada sob responsabilidade exclusiva do setor privado. Ao manter o nível de emprego e de demanda agregada em virtude do investimento estatal, o governo criaria um ambiente favorável às expectativas do setor privado e à retomada do crescimento, minimizando os impactos negativos sobre a sociedade em momentos de recessão (GONÇALVES, 2017).

A política fiscal para Keynes deve ser ativa, ou seja, o Estado deve atuar deliberadamente para influenciar a demanda e evitar recessões. Não obstante, políticas de incentivo ao consumo privado também são relevantes, o que justifica uma política tributária que apresenta a finalidade de distribuir renda e, assim, aumentar o poder de compra da parcela da população com maior propensão marginal a consumir.

Nas palavras de Carvalho (1999, p. 273), “[...] a política fiscal também contribuiria para aumentar a demanda através de medidas redistributivas que aqueceriam o consumo.” Na visão de Keynes, uma política de tributar heranças, por exemplo, claramente contribuiria para elevar

a propensão a consumir da sociedade (FERRARI FILHO; TERRA, 2010; GONÇALVES, 2017).

Uma outra contribuição inovadora de Keynes à administração pública, abordada em *Collected Writings (CWJMK)*, é a gestão de dois orçamentos: o corrente (para funções ordinárias do governo) e o de capital (para despesas discricionárias do governo), este último podendo ser deficitário (CARVALHO, 1999).

Nas palavras de Ferrari Filho e Terra (2010, p. 4 e 5):

O orçamento corrente diz respeito ao fundo de recursos necessários à manutenção dos serviços básicos fornecidos pelo Estado à população sob sua guarda, tais como saúde pública, educação, infraestrutura urbana, defesa nacional, segurança pública e previdência social. Embora, como aponta Kregel (1985), Keynes acreditasse na importância destes gastos correntes, mormente as transferências da previdência social, como estabilizadores automáticos dos ciclos econômicos, o orçamento corrente deveria ser sempre superavitário, no limite equilibrado, ou seja, com saldo nulo.

[...] o orçamento de capital, é aquele em que se discriminam as despesas públicas referentes a investimentos produtivos levados a cabo pelo Estado para a manutenção da estabilidade no sistema econômico. Estes investimentos devem ser realizados por órgãos públicos ou semipúblicos, desde que com objetivos claros de regulação do ciclo econômico e não com fins escusos de engrandecimento particular, político ou partidário.

Kalecki, em sua obra *Teoria da Dinâmica Econômica (TDE)*, também aborda a importância crucial da variável investimento para o crescimento econômico. Mesmo partindo de pontos diferentes, o autor chega a conclusões semelhantes às de Keynes, enfatizando as variações da demanda efetiva como grande causa dos ciclos econômicos. Kalecki parte das assimetrias de poder dentro do sistema capitalista, demonstrando que o crescimento econômico depende de decisões da classe empresarial, que tem o poder de decidir de que forma alocar seus recursos. A classe assalariada é vista como passiva, já que responde apenas pela variável “consumo” (GONÇALVES, 2017).

A Teoria das Finanças Funcionais (TFF) surge como uma segunda visão divergente ao pensamento ortodoxo de finanças saudáveis. Tem-se na Teoria das Finanças Funcionais (TFF), nos trabalhos de Abba Lerner, mais precisamente em “*Function Finance and Federal Debt*” (1943), críticas aos pensamentos daquilo que se chamava na época de finanças saudáveis, onde os governos deveriam perseguir orçamentos equilibrados e restringir aumentos da dívida pública.

Ao se falar em déficit público, paralelamente, deve-se ter em mente o funcionamento do mercado monetário. Para o autor, o governo não emite moeda somente para atender às demandas transacionais dos agentes, emite também para atender às necessidades de renda de

quem está desempregado. Portanto, é possível utilizar a política fiscal para aumentar o nível de emprego e controlar a inflação, como sugere Lerner (1943, p. 40): “*Government should adjust its rates of expenditure and taxation such that total spending in the economy is neither more nor less than that which is sufficient to purchase the full employment level of output at current prices.*”

Ao aplicar a primeira lei das Finanças Funcionais: deixar de arrecadar mais impostos do que poderia fazer, teria que compensar essa diferença, em último caso, buscando pedir emprestado ou imprimir dinheiro. Já a aplicação da segunda lei das Finanças Funcionais diz que somente deve pedir dinheiro emprestado se for desejável ter menos dinheiro nos cofres a maiores resultados governamentais (resultados econômicos) provenientes dos empréstimos. Com isso, a taxa de juros seria reduzida estimulando a demanda por investimento, fazendo com que o governo emprestasse dinheiro, como segue:

The second law of Functional Finance is should borrow money only if it is desirable have less money and more government effects of government borrowing. This might wise the rate of interest would be reduced the part of the holders of the cash to lend much investment, thus bringing about in government should lend money (LERNER, 1943, p. 40).

Nesse sentido, a Teoria das Finanças Funcionais (TFF) não aceita qualquer possibilidade de incorporar dentro de seu conceito os princípios básicos da teoria das finanças saudáveis, mais especificamente a ideia de buscar um orçamento fiscal equilibrado a qualquer custo.

A teoria de Lerner (1943) trabalha com a ideia de que o objetivo da política fiscal, e mais precisamente da gestão das finanças do governo, é procurar manter a economia o mais próximo possível do seu nível potencial, tentando evitar desemprego involuntário e o processo inflacionário. Segue a teoria resumida por Lerner:

In brief, Functional Finance rejects completely the traditional doctrines of "sound finance" and the principle of trying to balance the budget over a solar year or any other arbitrary period. In their place it prescribes: first, the adjustment of total spending (by everybody in the economy, including the government) in order to eliminate both unemployment and inflation, using government spending when total spending is too low and taxation when total spending is too high; second, the adjustment of public holdings of money and of government bonds, by government borrowing or debt repayment, in order to achieve the rate of interest which results in the most desirable level of investment; and, third, the printing, hoarding or destruction of money as needed for carrying out the first two parts of the program (LERNER, 1943, p. 41).

Considerando as relações entre Estado e sociedade, faz-se necessário compreender alguns aspectos teóricos relacionados às finanças públicas e aos entes subnacionais,

especificamente os municípios, que são propostos por alguns autores, mesmo que implicitamente, e que estão presentes neste trabalho.

A Teoria das Finanças Funcionais (TFF) busca contribuir de forma positiva nas finanças públicas municipais, na forma de como orientar a gestão na condução da política fiscal para o alcance de objetivos que promovam maiores indicadores socioeconômicos para a sociedade, e não meramente cumprir metas impostas que mostrem finanças públicas saudáveis.

Neste contexto, conforme Motta (2013), tem-se o anseio da população para que os recursos sejam aplicados de modo a ampliar a oferta de serviços que aumentem a qualidade de vida, para que haja um impacto imediato na qualidade da prestação e de sua abrangência, espera-se que as demandas urgentes sejam atendidas imediatamente visando maximizar o bem-estar da sociedade.

O modelo proposto por Barro (1974); Lucas; Stokey (1983) e Alesina; Perotti (1995), como forma de amenizar os efeitos tributários oriundos da política fiscal, serviu como referência normativa, quando prevê que governos que apresentam preocupação com o bem-estar social, mesmo em condições de restrições orçamentárias, permanecem com as taxas de impostos constantes ao longo do tempo como forma de manter o consumo das famílias e nível de emprego, como bem explica Kwak (2017, p. 962).

The tax smoothing model of fiscal policy advanced by Barro (1979) and Lucas and Stokey (1983) has served as Normative benchmark against which fiscal policies are assessed (Alesina; Perotti, 1995). Taking into account intertemporal budget constraints, the model predicts that governments - which are assumed to be a benevolent social planner-willkeep the tax rates constant over time to help consumers mooth their own consumption and minimize the distortionary effects of taxes on labor supply.

Para Bresser Pereira (2008), o desenvolvimento econômico de um país ou estados-nação é o processo de acumulação de capital, incorporando a esse o progresso técnico ao trabalho e ao capital, levando ao aumento da produtividade, dos salários e do padrão médio de vida da população. Dito de outra forma mais completa, o desenvolvimento socioeconômico visa a atender diretamente um objetivo principal da sociedade moderna, o bem-estar com inclusão social e, indiretamente, outros objetivos que essa mesma sociedade busca, como segurança, liberdade, justiça social e proteção do meio ambiente.

No modelo de desenvolvimento socioeconômico proposto por Sem, Motta e Mendes (2000 apud Louzano et al., 2019), é a preocupação com o resultado econômico que não compreende exclusivamente a industrialização e o crescimento de emprego e renda, mas também outras variáveis sociais como serviços de saúde e educação.

A partir do referencial teórico, tem-se como contribuição de Keynes o uso da política fiscal para estabilizar os ciclos econômicos e isso é contrário ao que o modelo ortodoxo propõe de que as finanças têm que ser saudáveis, ou seja, a política fiscal tem que ser um fim em si mesma e não um meio.

Já a proposta do Abba Lerner vai diferente da proposta colocada por Keynes, em relação a Teoria das Finanças Funcionais (TFF), mas também de cunho heterodoxo, que é a ideia das contas públicas não serem julgadas por métricas, regras ou por algum outro parâmetro, como se o resultado da contabilidade pública fosse um fim em si mesma, ou seja, o resultado das contas públicas deve ser julgado pelos objetivos propostos pela política econômica, entre os quais o pleno emprego.

Então, do ponto de vista ortodoxo, representado pelo modelo NCM, um déficit é sempre ruim e já do ponto de vista das finanças funcionais ou heterodoxo, o déficit pode ser ruim ou não. Desta forma não se pode qualificar ou definir que o resultado das contas públicas deficitário seja um resultado ruim e esse tipo de julgamento geralmente acontece no arcabouço ortodoxo.

Um resultado contábil não diz muita coisa, do ponto de vista das finanças funcionais, se tiver um déficit público e não tiver impacto sobre a renda. Nesse contexto, não se pode dizer que a política econômica é expansionista. Haveria política fiscal expansionista se o déficit público produzisse algum resultado sobre atividade econômica.

Pode-se concluir, nesta primeira seção, que as duas abordagens apresentam distinções em suas análises de condução da política fiscal. A perspectiva da política fiscal divergente da visão ortodoxa, representada pelo NCM, seria uma visão que busque o melhor nível de emprego; melhor distribuição de renda; combate à fome e à miséria e mais inclusão social.

Nesta concepção é que as políticas fiscais, a grosso modo, no sentido funcional, precisam ser avaliadas com base nos resultados específicos que produzem sobre as variáveis econômicas. Nesse sentido, a política fiscal seria um meio de buscar resultados objetivos sobre a qualidade de vida das pessoas.

Além das restrições impostas pelo arcabouço institucional da política econômica representada no modelo do NCM, os governos subnacionais também sofrem restrições pela institucionalidade administrativa que molda a maneira como se dá as relações entre as unidades subnacionais e o poder federal, por isso a necessidade de discutir, sucintamente, o federalismo fiscal, descentralização e a LRF, assuntos tratados na próxima seção.

2.2 Federalismo Fiscal Brasileiro

Esta seção busca responder a segunda questão secundária: verificar que pelas limitações do modelo de federalismo adotado, o governo federal acaba exercendo um controle fiscal e financeiro sobre os governos subnacionais. Será tratado o federalismo fiscal brasileiro e como o processo de descentralização, mesmo garantindo a personalidade jurídica aos entes subnacionais, também produziu restrições importantes aos municípios e, por último, serão discutidos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) e Controle Fiscal e Financeiro dos entes subnacionais à União.

2.2.1 Descentralização, distribuição de competências e relações intergovernamentais

O elevado grau de descentralização da Administração Pública do Brasil, obtido em virtude da promulgação da Constituição do Brasil (CF/88), é resultado do compromisso com a institucionalização de valores democráticos.

O papel do Estado, como provedor de políticas em seus diversos setores, passou e ainda passa por reformulações. As relações intergovernamentais passaram a ser mais democráticas, no sentido de se transacionar a implementação de políticas públicas nacionais, mas, mesmo com todo esse protagonismo o processo de descentralização produziu restrições importantes aos entes subnacionais.

As relações intergovernamentais no Brasil têm sido marcadas por fortes desequilíbrios fiscais e econômicos, merecendo destaque a dependência econômica dos governos subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) à União, haja vista a inexistência de uma autonomia tributária e de coordenação quanto à provisão de bens e serviços públicos.

O Federalismo foi cada vez mais sendo associado a simples ideia de descentralização, a ponto de tornar-se simplesmente sinônimo disto, sem maior conteúdo de pressão política. Com isso, a extensão aos municípios do conceito de “entes federativos”, isto é, de constituintes da federação – feita na Constituição de 1988, assim como em algumas outras cartas federativas pelo mundo – foi interpretada em geral como algo que fortalecia a federação, isto é, a descentralização. Porém, não se ressaltou que isso transformava o próprio conceito de pacto federativo, pela equivalência de estados e municípios em uma federação “trinária”, como a alcunha Prado (2020) (VARGAS, 2006; ARANHA, 2022).

Como comenta Aranha (2022), a doutrina da separação vertical de poderes, e da dupla soberania da União e do estado em cada território, era o princípio de controles mútuos dentro

da federação, responsável em última instância por legitimar o poder central como defensor, controlado, de interesses supra regionais. Esvaziado o federalismo da ideia de contrapesos ao poder central, o jogo das escalas foi resumido aos polos “governo central”, soberano, e “governos subnacionais”, subordinados, onde os estados não se distinguem dos municípios. Não há, nessa concepção, diferença significativa entre uma federação e a divisão departamental de qualquer Estado nacional.

O documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2018) mostra que as evidências internacionais recentes indicam que os resultados da descentralização são mistos, tanto entre os países como dentro deles. Isso sugere a necessidade de prestar atenção tanto aos detalhes de implementação quanto ao escopo, sequenciamento e velocidade de reforma, juntamente com fatores de desenho institucional, que ajudam a identificar as condições sob as quais o processo pode ajudar a atingir o objetivo de melhorar a alocação de despesas e a transparência por parte das autoridades.

Claramente esses resultados são afetados por variáveis relacionadas ao local, tendo como exemplos a pobreza, a desigualdade e níveis de educação da população; por constrangimentos da política econômica ligadas às diferentes motivações dos interessados na descentralização (governos subnacionais e suas associações, o governo central, o Congresso, a sociedade civil, entre outros).

Além disso, a descentralização permite que os governos subnacionais sejam mais facilmente monitorados pela população e tenham, por consequência, melhores desempenhos de suas funções e menores custos. Adicionalmente, quando um setor público “grande” é considerado caro e ineficiente, parte da literatura argumenta que a descentralização é desejável porque em geral se associa com um setor público menor e mais eficiente. Por outro lado, em muitos países em desenvolvimento, em experiências recentes, os governos subnacionais têm contribuído para agravar os problemas macroeconômicos e nas contas nacionais ou dificultar a solução dos problemas (SEMEGHINI, 2011).

Vale destacar o grande peso que a LRF colocou sobre os estados da federação, com a opção do governo federal de conciliar descentralização fiscal e rígido controle das contas públicas. Conforme Rezende (2009 apud GADELHA, 2018), a descentralização fiscal estava prevista na Constituição de 1988 para restaurar a capacidade de planejamento dos entes subnacionais que havia sido limitada durante a ditadura militar. Assim, as transferências de recursos federais foram substancialmente elevadas. Essa medida visava elevar a eficiência dos recursos públicos para suprir demandas locais. Contudo, a estratégia de ajuste fiscal adotada pelo governo federal tornou inócua a pretensão de aprimorar a eficiência das intervenções

estaduais. Grande parte dos recursos repassados aos estados eram de despesas vinculadas (GADELHA, 2018; GONÇALVES, 2018).

Segundo Affonso (2000), a descentralização fiscal iniciou-se com a decisão de se transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições do governo central para, em um segundo momento, negociarem os recursos compatíveis com as novas atribuições. Mas, em alguns casos, a cronologia foi inversa: primeiro ocorreu a descentralização de recursos e, em seguida, a transferência de atribuições.

O processo experimentado pelo Brasil a partir dos anos 80, no entanto, não foi planejado. Partiu de conflitos entre a União, Estados e municípios resultantes da concentração de recursos na União imposta pelo regime ditatorial. Esse processo ficou explícito após a promulgação da Constituição Federal Brasileira (CF/88), com o aumento da capacidade fiscal dos entes subnacionais. A descentralização brasileira, assim, teve como um de seus objetivos o fortalecimento financeiro e político de Estados e municípios, em detrimento do governo Central, como forma de fortalecer a democracia então em vias de restabelecimento (BRASIL, 1988; GUEDES; GASPARINI, 2007).

Em relação a evolução da participação dos municípios nas receitas tributárias disponíveis para transferências, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que foi criado em 1965 por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1/12/1965. Tal dispositivo determinava que 20% do produto da arrecadação dos dois principais impostos da União, o Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), fossem direcionados 10% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 10% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (GASPARINI; MIRANDA, 2006).

Os percentuais de 10% de participação, inicialmente previstos para cada fundo sofreram modificações a partir de inúmeros dispositivos. Nessa evolução, percebe-se uma brusca queda inicial, que reduziu à metade a participação de cada fundo, e um aumento gradual e contínuo que culminou com os valores finais determinados pela Constituição de 1988 (22,5% para o FPM e 21,5% para o FPE), que vigoram até hoje (GASPARINI; MIRANDA, 2006).

A grande abrangência das atribuições da União fortalece a concentração de poder no governo central, em detrimento dos governos estaduais e municipais. O professor Paulo Bonavides (2008) faz um alerta para a realidade da estrutura federal brasileira, devido à alta concentração de poderes na União, o que diminui a autonomia dos estados-membros, e, portanto, descaracterizam a ideia de federação, se aproximando mais de uma forma de organização própria de estado unitário (TAVARES, 2009).

Dessa forma, a União fica responsável pelas questões de âmbito nacional, que requerem um tratamento uniforme e exigem uma unidade de planejamento e direção, e uma coordenação que busca um resultado comum e do interesse de todos. E a execução das políticas públicas deve ter um caráter descentralizado, com a participação de todos os entes federados interessados (BRASIL, 1988; TAVARES, 2009).

Ainda segundo Tavares (2009), o federalismo cooperativo teoricamente caracteriza-se pelo fato de o poder concentrar-se mais fortemente na esfera federal, mas é exercido de forma interativa pelos entes federados, especialmente no que se refere à execução das competências comuns e concorrentes. Os Estados-membros complementam a política federal que tem como enfoque uma política descentralizada.

As relações intergovernamentais, por outro lado, só se configuraram na forma clássica de mecanismos de transferências fiscais federais e um sistema de partilha após um dado nível de politização da questão dos desequilíbrios regionais e de crescimento da base fiscal do Governo Central, em certa medida, consequências do avanço do processo de industrialização no Brasil e da constituição e integração do mercado nacional (VARGAS, 2006).

Assim, o próprio desenho da repartição tributária e de competências envolve uma orientação implícita da política fiscal subnacional, que estimula ou reduz certos tipos de gastos com base no dinamismo da arrecadação a que a entidade tem acesso, e sobrecarrega ou alivia tributos na medida do quanto as responsabilidades de gasto que cabem àquele ente podem ser atendidas pela sua arrecadação. Idealmente, tal desenho deve obedecer minimamente à estratégia de enfrentamento das restrições nacionais. Tal processo requer, acima de tudo, a coordenação das esferas – as empresas estatais, as entidades subnacionais, o governo central – para uma cooperação complementar entre regiões e para a correção dos eventuais incentivos deletérios daquele desenho – como, por exemplo, o arrocho de programas benéficos ao país, ou a expansão de políticas tributárias ou de gasto que pressionam as restrições nacionais (ARANHA, 2022).

A subordinação do financiamento subnacional ao arbítrio da entidade coordenadora do poder monetário se expressa desde proibições e permissões para acesso a crédito privado ou com bancos públicos, até o refinanciamento direto de dívidas pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central.

Conforme Aranha (2022), na medida em que o acesso a crédito aumenta as disponibilidades fiscais do ente, e a posterior cobrança de encargos as reduz, as condições de financiamento significam assim uma redistribuição fiscal a médio prazo, expansionista no

primeiro momento, e posteriormente contracionista. A taxa de juros que incide sobre estes passivos significa então a extensão temporal da validade desta redistribuição.

A exposição dos entes subnacionais a altas taxas de juros e à instabilidade das mesmas, seja pelo governo central não os refinar, seja por expô-los às consequências de uma política monetária fortemente contracionista, consiste em tensionamento da união fiscal, na medida em que não se partilha com os entes subnacionais o controle das taxas de juros em moeda doméstica, isto é, a soberania monetária. O efeito concreto deste tensionamento é o de agravar a redistribuição fiscal implícita nos encargos, e de prorrogar sua validade temporal – como uma reforma tributária imposta pelo poder Executivo nacional (mais especificamente pelo poder Monetário) sobre os Executivos subnacionais (ARANHA, 2022).

Em suma, o desenho jurídico da Constituição do Brasil (CF/88) identifica o fortalecimento do governo federal na década dos anos 90, especialmente a partir de 1995, o qual só foi possível justamente porque a Constituição do Brasil (CF/88) tanto concedeu ampla autoridade jurisdicional para a União, como restringiu as oportunidades institucionais de veto para os governos subnacionais.

Na mesma década de 90, o governo federal foi capaz de aprovar um conjunto de legislações contrárias aos interesses dos governos estaduais, revertendo, em muitos casos, o espírito do que fora aprovado na Constituinte. A Constituição do Brasil (CF/88) executou descentralizações aparentes, mas manteve uma prerrogativa chave para o governo federal, que lhe permitiu centralizar as rédeas do país nos anos 90.

No contexto teórico, fica claro que tanto o federalismo fiscal e a descentralização fiscal foram e ainda são marcados por fortes desequilíbrios fiscais e econômicos, merecendo destaque a dependência econômica dos governos subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) à União, haja vista a inexistência de uma autonomia tributária e de coordenação quanto à provisão de bens e serviços públicos. Na seção seguinte serão tratados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) que tornaram reféns os entes subnacionais à União, através do controle fiscal e financeiro.

2.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e controle fiscal e financeiro das entidades subnacionais à União

Nesta seção busca-se mostrar como os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) mantêm reféns os entes subnacionais à União.

Embora houvesse previsão na Constituição do Brasil (CF/88), artigos 163 e 169, para que lei complementar estabelecesse normas sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; condições para a instituição e funcionamento de fundos; e limites para despesas com pessoal ativo e inativo da União, estados, Distrito Federal e municípios, essa lei ainda não havia sido elaborada, e era evidente que algo tinha de ser feito com urgência.

O principal motivo da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) foi a dívida pública, em especial a dívida interna, que vinha aumentando de forma descontrolada (principalmente na década de 90) e sem possibilidades de pagamento, cujo montante na véspera da aprovação da LRF/00, correspondia a 50% do PIB – 32% União e 18% de Estados e Municípios (PALUDO, 2020).

Dessa forma, a concepção de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, não deve ser entendida como uma forma de exigir um comportamento dos gestores das esferas subnacionais do regime federativo que não lhe compete a princípio, mas sim como o estabelecimento de restrições fiscais que se caracterizam como regras de coordenação da função estabilizadora do governo federal, que se torna sua execução mais eficiente e transparente quando definidas por lei geral. Estabelecidas as bases para a compreensão do comportamento do déficit e dos gastos públicos estaduais como uma questão de economia política, deve-se verificar a significância dos fatores históricos, políticos e institucionais para a investigação deste comportamento. (LEITE, 2005).

Com o surgimento da LRF, em 04 de maio de 2000, o Brasil passou a ter um maior rigor com as contas públicas e essa Lei começou a ser vista como um código de boas condutas de finanças públicas, causador de profundas transformações estruturais na gestão fiscal em todos os níveis de governo, sendo aplicável às três esferas (Governo Federal, estados, Distrito Federal e nos 5.570 municípios brasileiros), aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no conceito mais abrangente de administração pública que se conhece: toda a administração direta e indireta, incluindo as fundações, autarquias e empresas estatais dependentes. Apesar de inspirada em diversas nações, a LRF também incorporou aspectos exclusivos da sociedade brasileira (BRASIL, 2000).

Grande ponto destacado pela LRF foi a forma de organização do orçamento público e a incorporação das metas primárias que muito provavelmente reduziram a capacidade fiscal dos entes subnacionais. Como conceito, o resultado primário é o saldo das receitas e despesas do governo sem incluir os gastos com pagamentos de juros. Com isso, os únicos gastos que não

seriam “manipuláveis” pelo governo seriam aqueles com os juros, que implicariam em quebras contratuais com os credores do país. Caso as metas fiscais fossem sobre os resultados nominais, os gastos com juros entrariam no “esforço” do governo para o cumprimento da lei (BRASIL, 2000; GONÇALVES, 2018).

As novas regras fiscais previstas na então recente Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00), pela abordagem como foi colocada, segue a condução da política fiscal na visão ortodoxa representada pelo NCM e que, principalmente a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, apresentaram características e trajetórias que se aproximam dos pressupostos sugeridos pelas finanças saudáveis. Mesmo criando mecanismos para melhor controle dos gastos públicos, impõe à União e principalmente aos estados e municípios a obtenção de superávits primários, metas fiscais, contingenciamentos e limites de gastos com pessoal, restringindo a capacidade fiscal dos entes subnacionais (LOPREATO, 2006).

Pode-se demonstrar que vários dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) tiram o protagonismo da capacidade fiscal dos governos subnacionais, destacando os que mais constroem o planejamento público diretamente: anexo de Metas Fiscais, contingenciamento de despesas e limites de gastos com pessoal (SOARES JUNIOR, 2016).

Metas Fiscais na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) são dispositivos que estabelecem metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes. Este anexo constroem o planejamento público por um período de três anos dos governos subnacionais, resumindo-se na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO/LRF) e postergando a atuação dos municípios na realização de políticas públicas. O cumprimento das metas impõe aos entes subnacionais a redução de gastos com investimentos (art. 4º – LRF/00).

O contingenciamento de despesas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) tem como finalidade evitar a ocorrência de discrepâncias entre o montante arrecadado e o montante gasto pelo governo, limitando a realização da despesa orçamentária, ao longo do exercício, em montantes inferiores aos autorizados na peça orçamentária para que ocorra o equilíbrio financeiro, sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas. Como atinge somente as despesas discricionárias, afeta os gastos em investimentos dos entes governamentais (art. 9º – LRF/00).

Limite de despesas com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00). Esse dispositivo foi uma regra discutida ao longo dos anos por várias legislações. Atualmente, possui base legal tanto na Constituição do Brasil (CF/88) e também na LRF, dispondo que qualquer vantagem ou aumento deve acontecer com a disponibilidade e indicação de recursos no

orçamento, indicando percentuais máximos de gastos com pessoal para todos os órgãos dos entes federados. Em caso de descumprimento, o ente deixa de receber os repasses da União ou Estados. Esse dispositivo prejudica os entes municipais mais vulneráveis ou com menores recursos, minando qualquer forma de planejamento público. Municípios com poucos recursos tem como políticas públicas prioritárias a contratação de mais profissionais das áreas de saúde e educação (art. 18º a 23º – LRF/00).

Segundo Vargas (2006), a questão da restrição fiscal e financeira vem se tornando o aspecto central a nortear a atuação do Estado. A austeridade/disciplina fiscal aparece como uma exigência inequívoca no âmbito das políticas públicas e mesmo do senso comum. O controle do endividamento público, a busca de redução ou no mínimo de estabilização dos níveis da dívida pública e a ideia da necessidade de geração recorrente de superávits fiscais para alcançar tais objetivos já se encontram relativamente disseminados pelo mundo e mesmo no Brasil. A pergunta do porquê restringir a atuação do governo como um todo, ou de uma esfera subnacional específica, soa como óbvia para o pensamento que se tornou dominante, tanto no campo teórico quanto no campo prático.

Para Vargas (2006), o fortalecimento do governo central, conferido pelos resultados efetivos obtidos no gerenciamento macroeconômico, contraposto ao quadro de inviabilidade de solução endógena da crise fiscal e financeira dos Estados, investiu-o de poder suficiente para um desmonte das relações intergovernamentais prévias junto a esses entes. Sob a ameaça da ingovernabilidade, os Estados sofreram sensível perda de poder político no plano nacional, o que se traduziu, em última instância, numa correlação de forças bastante desfavorável frente à União.

O controle fiscal e financeiro dos Estados pelo governo federal pôde se verificar, seguindo uma leitura que as burocracias nacionais passaram a fazer do modelo de restrições fiscais e financeiras subnacional sugerido pelos organismos multilaterais. O novo momento, mais do que caracterizado por instrumentos e regras de maior eficácia, caracterizou-se pelo fato de a União finalmente contar com as bases materiais que possibilitariam implementar de maneira efetiva o cerne do arcabouço institucional sugerido pelo modelo NCM, pautado na noção de sustentabilidade financeira intertemporal e na forte restrição orçamentária (VARGAS, 2006).

Ainda no entendimento de Vargas (2006), as Leis de Responsabilidade Fiscal se mostraram um mecanismo extremamente funcional para aplicar controles fiscais e financeiros às esferas subnacionais, apesar de se tratar de um instrumento mais geral, do campo da política fiscal. Sua utilização prática bem sucedida, a partir de 1994, num país unitário como a Nova

Zelândia, sinalizou que regras detalhadas poderiam ser um bom instrumento de controle de esferas subnacionais em países com ampla descentralização e elevados graus de endividamento prévio.

As LRFs talvez possam ser consideradas como uma saída de regras formais detalhadas, voltadas para promover restrições fiscais e financeiras, incorporando as noções características da chamada boa prática fiscal alinhadas ao pensamento ortodoxo e ao modelo NCM. Seu conteúdo habitual traduz o certo consenso teórico que se formou em termos de práticas e institucionalidades consideradas adequadas à atuação governamental na nova realidade global.

Em síntese, a implementação de LRFs dá uma maior abrangência e efetividade ao controle do endividamento subnacional pelo Governo Central, orientando o controle fiscal pelo prisma da garantia do cumprimento das obrigações financeiras prévias. Estabelece as condições para que o compromisso com o pagamento dos encargos financeiros se prolongue no tempo e tenha um mínimo de base fiscal para sua cobertura. Pode definir controles estritos para os gastos e receitas no mesmo período fiscal, de forma a possibilitar a geração de superávits primários ao longo do tempo (VARGAS, 2006).

Aranha (2022) comenta que, por meio da Lei 9.496/97, foram instituídos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAFs) em 25 das 27 unidades da federação (UFs), induzindo-as a implementar uma reforma abrangente do Estado, em consonância com a esfera federal. O programa foi estabelecido sobre três grandes eixos (MORA; GIAMBIAGI, 2005 apud ARANHA, 2022, p. 5):

- (i) Imposição da geração de superávits primários por meio das condições de refinanciamento;
- (ii) Reforma do Estado e privatizações impostas como contrapartidas para a atenuação das condições de financiamento;
- (iii) Privatização/liquidação dos bancos estaduais.

Programas como estes, criados pela Lei nº 9.496/1997, de cunho ortodoxo em acepção as finanças saudáveis, foram ratificados pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00), interrompendo a capacidade de protagonismo fiscal das entidades estaduais e que se completou com o fim do federalismo dual para o nível estadual, e a instituição da federação hierárquica trinária.

A dependência financeira dos Estados à União veio por meio da Lei 9.496/97, onde foram instituídos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAFs) em 25 das 27 unidades da Federação, induzindo-as a implementar uma reforma abrangente do Estado, em consonância

com a esfera federal que estabeleceu uma espécie de controle sobre os governos estaduais. Resumidamente, como mostrado no trabalho de Aranha (2022), os PAFs:

- (i) Forçaram contrações de gastos sem qualificação sobre sua pertinência para o estímulo da economia ou de encadeamentos estratégicos, formando uma política de austeridade (intencional) que deprimiu a atividade econômica e o crescimento potencial do Brasil;
- (ii) Forçaram tais contrações de maneira fortemente desigual entre os estados, penalizando os antigos estados centrais, mas beneficiando os estados do Oeste; e
- (iii) Pela restrição fiscal excessiva, que pressionou pela degeneração das políticas de desenvolvimento estaduais em uma guerra fiscal, corroeram a qualidade do sistema tributário, resultando na majoração dos antigos impostos únicos e na concessão de incentivos desprovidos de lógica de planejamento nacional.

Essa seção procurou mostrar como dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) solapam a capacidade de planejamento de estados e municípios, tornando-os reféns do controle fiscal e financeiro à União. Vários dispositivos da LRF minaram a capacidade de planejamento (gestão fiscal) dos governos subnacionais.

3 ARCABOUÇO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos com o objetivo de explicar as várias atividades e etapas desta investigação. O capítulo está estruturado em duas seções, iniciando pela metodologia e em seguida o tratamento dos dados.

3.1 Metodologia

Em relação a tipologia da pesquisa, no que concerne aos objetivos, a pesquisa se caracteriza como sendo descritiva (COLLIS; HUSSEY, 2005). É descritiva, uma vez que busca investigar a influência da gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico em municípios maranhenses.

Quanto à abordagem, trata-se de um estudo quantitativo, uma vez que foca na mensuração dos fenômenos, envolvendo a coleta e análise dos dados numéricos, através de métodos estatísticos (GRAY, 2012; COLLIS; HUSSEY, 2005).

Quanto aos procedimentos de coleta de dados adotados, a pesquisa é documental, pois foram coletados dados de bases específicas, que receberam tratamento e análise a fim de se extrair informações (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Os dados referentes ao Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e ao Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foram coletados a partir do sítio eletrônico da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN).

Para atender ao objetivo deste estudo, buscou-se em trabalhos semelhantes a metodologia mais adequada para responder à questão da pesquisa e, dessa forma, o modelo de regressão com dados em painel e aplicação de causalidade de Granger foi o escolhido para este trabalho. A escolha se justifica pela meta de identificar o sentido causal entre essas duas variáveis, estipulando que X ‘Granger-causa’ Y e verificando-se valores passados de X ajudam a prever o valor presente de Y.

O Modelo de Regressão com dados em painel, utilizado para análise, se torna compatível para o estudo em tela. Um painel, segundo Hsião (1986, apud Louzano et al., 2019, p. 614), é constituído pela observação de uma série temporal de dados para determinado número de entidades, denominadas cortes transversais.

Neste estudo, caracterizam-se como entidades, os 80 municípios maranhenses que apresentaram dados consistentes de IFGF e IFDM dentre os 217 municípios existentes no estado do Maranhão, para a série temporal de 2005 a 2016. A referida delimitação temporal se

deve à disponibilidade dos indicadores pelos sistemas Firjan (IFDM – Firjan, 2018) e (IFGF – Firjan, 2021).

Portanto, como a escolha da metodologia seguirá a mesma utilizada por Louzano et al. (2019), o modelo de dados em painel segue a especificação conforme apresentado na equação a seguir:

$$IFDM_{it} = \beta_1 IFDM_{it-1} + \beta_2 IFDM_{it-2} + \beta_3 IFGF_{it} + \beta_4 IFGF_{it-1} + \beta_5 IFGF_{it-2} + \epsilon_{it}$$

Onde que a variável dependente em (1) se refere ao IFDM e as variáveis explicativas são a própria variável dependente defasada e o IFGF (em nível e também em defasagem), ambos são medidos em uma escala de 0 a 1, onde, quanto mais próximo de 1, melhores as condições do desempenho da gestão fiscal e do desenvolvimento municipal.

Quando às variáveis explicativas, são correlacionadas com os termos de erro; a ideia é substituí-las por outros regressores que não o sejam. Esse método é denominado variáveis instrumentais e as variáveis utilizadas são denominadas instrumentos.

Segundo Wooldridge (2002, apud Louzano et al., 2019, p. 615), para que uma variável possa ser utilizada como instrumento, ela deve atender a dois requisitos: não deve ser correlacionada com as variáveis explicativas endógenas, nem com o termo de erro. Ou seja, não deve apresentar o mesmo problema que a variável substituída. Normalmente, as defasagens das variáveis regressoras são utilizadas como instrumentos (CASTRO; YOSHINAGA, 2012).

O teste de causalidade proposto por Granger (1969, apud Louzano et al., 2019, p. 616) visa superar as limitações do uso de simples correlações entre variáveis. Essa distinção é de fundamental importância, já que, por si, a correlação não implica causalidade (relação de causa e efeito). A aplicação de causalidade em modelos de séries de tempo é extensa; porém, sua extensão para dados de painel é uma abordagem metodológica bastante usada (HOLTZ-EAKIN; NEWEY; ROSEN, 1988; HURLIN, 2005). A metodologia empregada é uma versão ampliada da técnica elaborada por Granger e Huang (1997), que adapta esse consagrado conceito de causalidade para o caso de dados em painel, sendo o procedimento adotado para testar a causalidade o recomendado por Hurlin (2005).

Segundo Hurlin (2005, apud LOUZANO et al., 2019, p. 616), a escolha desse procedimento é justificada por se tratar de um modelo de painel heterogêneo e apresentar uma série temporal relativamente curta. A principal vantagem da utilização do teste de causalidade em dados em painel corresponde ao maior número de observações, aumentando-se os graus de

liberdade e eficiência do parâmetro estimado, sendo que o poder dos testes em painel é notavelmente maior do que o obtido a partir dos testes realizados em séries temporais.

O modelo de Hurlin (2005, apud LOUZANO et al., 2019, p. 616) testa a hipótese de não causalidade homogênea de uma variável x para uma variável y em um sistema bivariado. Na hipótese nula, assume-se que não há relação de causalidade de Granger de x para y para os “ n ” indivíduos da amostra. Contudo, sua hipótese alternativa não implica necessariamente uma relação causal para todos os indivíduos no painel, como no caso do modelo homogêneo de Holtz-Eakin, Newey e Rosen (1988).

Ainda foi realizado um ajuste na base para os dados de desenvolvimento municipal para as cidades que apresentavam dados faltantes de forma isolada, ou seja, do intervalo de 12 estava faltando algum ano de forma, aparentemente, aleatória. Para esses casos foi realizada uma média ponderada entre o ano anterior e posterior ao dado faltante. Se, no caso de um dado faltante for a última da série, será repetido o imediatamente anterior e, por fim, se for a primeira da série será repetido o valor seguinte. Tal ajuste leva em consideração que o indicador de desenvolvimento municipal não apresenta grande variância, isto é, volatilidade elevada, como pode ser observado posteriormente.

A seguir apresenta-se o tratamento dos dados.

3.2 Tratamento dos dados

No presente estudo vamos utilizar o total de 80 municípios maranhenses que apresentaram dados consistentes de IFGF e IFDM para o período analisado. Por apresentarem dados inconsistentes ou incompletos, isto é, muitos dados ausentes, as cidades de **Afonso Cunha, Bela Vista do Maranhão, Brejo de Areia, Junco do Maranhão, Presidente Sarney e Humberto de Campos**, foram retiradas da base inicial de 86 municípios, restando apenas 80 municípios maranhenses que apresentaram dados consistentes de IFGF e IFDM para todo o período analisado de 2005 a 2016.

Os municípios maranhenses que apresentaram dados consistentes, correspondem a 36,86% do total de 217 municípios do Maranhão. A base de dados que iremos utilizar são dados do sistema FIRJAN do Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF (FIRJAN, 2021) e do Índice Firjan Desenvolvimento Municipal – IFDM (FIRJAN, 2018), disponibilizados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN).

A metodologia utiliza os dados de IFGF pelo sistema Firjan (2021), onde o equilíbrio das contas públicas é crucial para a garantia de um ambiente de negócios competitivo e geração

de emprego e renda para a população e os municípios têm papel fundamental nesse processo. O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) pretende, desde a sua primeira edição, contribuir com o debate sobre a eficiência da gestão fiscal, trazendo como foco a administração dos recursos públicos pelas Prefeituras.

O IFGF (FIRJAN, 2021) é um estudo da Firjan que analisa as contas de todos os municípios do Brasil. Por ser um índice com abrangência nacional e comparação anual, o IFGF assume mais de uma função: i) mapa dos principais entraves em torno do Pacto Federativo; ii) instrumento de suporte para gestores públicos de todo o país administrarem suas contas de forma eficiente; iii) ferramenta de controle social para os cidadãos sobre a administração dos recursos públicos; iv) *ranking* para investidores sobre ambiente de negócios.

Para atender de forma eficiente a cada um desses pontos, o IFGF é composto por quatro indicadores (Quadro 1), que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25%:

Quadro 1 – Indicadores do IFGF.

Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Capacidade de financiar a estrutura administrativa	Grau de rigidez do orçamento	Cumprimento das obrigações financeiras	Capacidade de gerar bem-estar e competitividade
<u>Receita local – Estrut. Admin</u> Receita corrente líquida	<u>Gastos com pessoal</u> Receita corrente líquida	<u>Caixa – Restos a Pagar</u> Receita corrente líquida	<u>Investimentos + inversões financeiras</u> Receita Total

Fonte: IFGF (FIRJAN, 2021). Elaboração Própria.

A leitura dos resultados tem uma pontuação que varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Conceitos do IFGF.

Gestão de Excelência	Boa Gestão	Gestão em Dificuldade	Gestão Crítica
Resultados superiores a 0,8 ponto	Resultados entre 0,6 e 0,8 ponto	Resultados entre 0,4 e 0,6 ponto	Resultados inferiores a 0,4 ponto

Fonte: IFGF (FIRJAN, 2021). Elaboração Própria.

Em relação à base de dados, o índice é inteiramente construído com base em resultados fiscais oficiais, declarados pelas próprias Prefeituras. Conforme estabelecido pelo artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00), os municípios devem encaminhar suas contas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o dia 30 de abril do ano seguinte ao exercício de

referência, a partir de quando o órgão dispõe de 60 dias para disponibilizá-las ao público, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Esta ferramenta consolida informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.568 municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e a União (Brasília e Fernando de Noronha não entram na base de dados por não possuírem prefeitura). O Siconfi é a principal fonte de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais. (IFGF - FIRJAN, 2021).

Neste trabalho, utilizou-se como qualidade da gestão fiscal, o indicador “Investimentos” (IFGF Investimentos), pelo motivo da base de dados utilizada apresentar dados inconsistentes de IFGF para a maior parte do período analisado (2005 a 2016) para os municípios maranhenses. A coleta dos dados foi de elaboração própria utilizando a mesma metodologia aplicada pelo sistema Firjan/ IFGF (2021), para o indicador Investimentos.

O objetivo do IFGF Investimentos é medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais. Por mais que haja consenso sobre a importância do investimento público municipal, o processo orçamentário é “miope” e atribui excessivo peso ao custo corrente de um projeto, independentemente de seus benefícios futuros.

Então, os investimentos de longo prazo podem enfrentar mais dificuldades políticas para serem aprovados do que projetos de curto prazo (GOBETTI; KLERING, 2007 apud Firjan/IFGF, 2021). Por isso, estabeleceu-se uma nota de corte para este indicador: para os municípios que investiram mais de 12% da sua receita total foi atribuída nota 1,00. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, mais investimentos foram realizados pelas Prefeituras.

Segue no Quadro 3 a fórmula de cálculo do IFGF Investimentos, sendo a mesma utilizada neste estudo para a qualidade da gestão fiscal.

Quadro 3 - Fórmula de cálculo do IFGF Investimentos.

$\text{Indicador} = \frac{\text{Investimentos} + \text{Inversões Financeiras}}{\text{Receita Total}}$
Caso Indicador > 12% => IFGF Investimentos = 1
Caso contrário: IFGF Investimentos = $\frac{\text{Indicador}}{12\%}$
<ul style="list-style-type: none"> • No cálculo do Indicador, é considerado o estágio “liquidado” da despesa.

Fonte: IFGF (FIRJAN, 2021). Elaboração Própria.

Serão usados também na metodologia deste estudo, os dados encontrados no sistema FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – Firjan/IFDM (2018) para os municípios maranhenses em sua plenitude por conter todos os dados para o período analisado (2005 a 2016).

Criado para atender a necessidade de se monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, considerando as diferentes realidades da menor divisão federativa: o município. Desde sua primeira edição, o IFDM acompanhou a evolução de todos os municípios do país. O IFDM é um indicador composto que aborda, com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: Emprego & Renda, Educação e Saúde.

Desta forma, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes. Referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) monitora três áreas - Emprego & Renda, Educação e Saúde, utilizando exclusivamente estatísticas públicas oficiais. Especificamente, são acompanhadas as conquistas e os desafios socioeconômicos brasileiros pelo prisma da competência municipal: manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda, educação infantil e fundamental e atenção básica em saúde (FIRJAN/ IFDM, 2018).

Segue o Quadro 4 abaixo apresentando as variáveis que compõem o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Quadro 4 – Quadro-resumo dos componentes do IFDM – por área de Desenvolvimento.

IFDM		
Emprego & Renda	Educação	Saúde
*Geração de emprego formal *Taxa de formalização do mercado de trabalho *Geração de Renda *Massa salarial real no mercado de trabalho formal *Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal (Fonte: Ministério do Trabalho)	*Atendimento à educação infantil *Abandono no ensino fundamental *Distorção idade-série no ensino fundamental *Docentes com ensino superior no ensino fundamental *Média de horas aula diárias no ensino fundamental *Resultado do IDEB no ensino fundamental (Fonte: Ministério da Educação)	*Proporção de atendimento adequado de pré-natal *Óbitos por causas mal definidas *Óbitos infantis por causas evitáveis *Internação sensível à atenção básica (ISAB) (Fonte: Ministério da Saúde)

Fonte: IFGF (FIRJAN, 2021). Elaboração Própria.

Resumidamente, o sistema FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Firjan/ IFDM (2018) faz a leitura dos resultados de forma simples, semelhante ao IFGF: o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade.

Além disso, sua metodologia possibilita determinar com precisão se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFDM:

- Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4 ► **baixo** estágio de desenvolvimento;
- Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6 ► desenvolvimento **regular**;
- Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8 ► desenvolvimento **moderado**;
- Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0 ► **alto** estágio de desenvolvimento.

O IFDM tem defasagem temporal, em média, de dois anos. Isso se dá em função das publicações das estatísticas públicas do Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde, que divulgam seus resultados em diferentes períodos e defasagens. Porém, em razão de atrasos na divulgação dos dados do DataSus, braço estatístico do Ministério da Saúde, a edição de 2018 do IFDM conta com dados preliminares de 2016 para construção do cálculo da vertente de saúde.

A Edição 2018 do IFDM tem como base os dados relativos a 2016 e traz comparações com outros anos da série histórica, iniciada em 2005. Ainda que o Brasil possua 5.570 municípios (IBGE, 2023), o *ranking* geral compreende 5.471 cidades brasileiras, onde vive 99,5% da população brasileira. Foram excluídos da análise os novos municípios para os quais ainda não existem dados, bem como os 94 em que foram observados ausência, insuficiência ou inconsistência de dados.

Em resumo, a edição do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM (2018), manteve as características únicas e as premissas da metodologia:

- Acompanhar as três principais áreas de desenvolvimento: Emprego & Renda, Educação, Saúde;
- Utilizar-se exclusivamente de estatísticas públicas oficiais: Ministério do Trabalho, Ministério da Educação e Ministério da Saúde;

- Possuir periodicidade ANUAL, recorte MUNICIPAL e cobertura NACIONAL dos municípios brasileiros;
- Permitir comparações absolutas e relativas, identificando se a melhora ocorrida em determinado município decorreu da adoção de políticas específicas ou apenas da queda ou ascensão dos demais municípios no *ranking*.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise e os resultados empíricos obtidos nesta pesquisa, contemplando a análise descritiva envolvendo as variáveis utilizadas no modelo de Análise Exploratória dos Dados (AED), em seguida são apresentados os quantitativos resultantes dos cálculos de IFGF e IFDM para o período em questão e, por fim, são discutidos os resultados obtidos por meio dos testes estatísticos e econométricos acerca da influência da gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico.

Com o objetivo de conhecer o comportamento das variáveis utilizadas no modelo que caracteriza as unidades municipais maranhenses no período de 2005 a 2016, utilizou-se como primeira aproximação para entender o comportamento das variáveis investigadas, a Análise Exploratória dos Dados (AED) com foco nas medidas de tendência central, distribuição e dispersão (Tabela 1).

Tabela 1 – Estatísticas Descritivas IFDM e IFGF.

Variáveis	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
IFDM	0,4917	0,0891	0,2476	0,8088
IFGF	0,7122	0,3064	0	1

Fonte: FIRJAN (IFDM, 2018; IFGF, 2021). Elaboração Própria*

Os resultados das estatísticas descritivas mostram que, para as variáveis IFDM e IFGF, de modo geral, percebe-se uma grande amplitude dos valores dos indicadores, bem como uma ampla dispersão em relação ao desvio padrão para o IFGF e menor para o IFDM. A variação entre as observações do IFDM e IFGF indica que os municípios são sistematicamente diferentes uns dos outros e que essa variação é superior à variação de uma observação para outra.

A Tabela 1 mostra o desvio padrão em relação a dispersão do IFGF sendo mais de três vezes superior ao do IFDM. Isto se justifica devido a uma maior concentração do IFDM ao longo do tempo. Já o IFGF parece não haver um padrão bem definido, havendo, nesse caso, uma maior dispersão dos dados ao longo do tempo. O que indica, a princípio, não haver uma relação bem definida, ou seja, devido aos indicadores de desenvolvimento municipal serem mais estáveis com uma variação muito pequena em relação aos indicadores de gestão fiscal que apresentam uma maior variação e, por isso, uma dispersão maior dos dados.

Ainda no que concerne à dispersão das variáveis, o coeficiente de variação revela que os dados são mais heterogêneos para IFGF, pois apresentam alta dispersão e mais homogêneos

para IFDM. A variável IFGF que representa os gastos em investimentos/receita total do município (FIRJAN/IFGF, 2021), apresenta maior nível de dispersão, enquanto a variável IFDM apresenta maior concentração dos indicadores.

Cabe destacar também os valores mínimo, máximo, e a média (Tabela 1) para as variáveis IFDM e IFGF que seguem a metodologia da Firjan neste trabalho. No caso do IFDM, o valor mínimo apresentado (0,2476) na Tabela 1 representa que, na amostra, houve município que teve baixo estágio de desenvolvimento e o valor máximo apresentado (0,8088) mostra algum município que teve alto estágio de desenvolvimento. Em relação a variável IFGF, neste trabalho, usa-se apenas o indicador investimentos como qualidade da gestão fiscal, seguindo a mesma fórmula de cálculo do IFGF (FIRJAN, 2021):

$$\text{Investimentos} = \text{Indicador} = \frac{\text{Investimentos} + \text{Inversões Financeira}}{\text{Receita Total}}$$

No Caso Indicador > 12% => **IFGF Investimentos = 1**, o valor mínimo apresentado de (0) na Tabela 1 representa que, na amostra, houve algum município que teve uma gestão crítica (resultados inferiores a 0,4 ponto), havendo gastos mínimos em investimentos em relação a receita total do município e o valor máximo apresentado (1), representa municípios que tiveram gestão de excelência (resultados superiores a 0,8 ponto), ou seja, realizaram gastos em investimentos acima de 12% da receita total do município.

As Tabelas 2 e 3 mostram os cinco valores mínimos e máximos de IFGF para o último ano do período analisado (2016).

Tabela 2 – Cinco municípios maranhenses com os piores **IFGF Investimentos (mínimo) /2016**

Município	Ordem	Proporção i/r(%)	IFGF investimento (%)
Senador Alexandre Costa	1º	0,01	0,000507944
Peri Mirim	2º	0,13	0,010550103
Itaipava do Grajaú	3º	0,15	0,012397179
Feira Nova do Maranhão	4º	0,17	0,014210816
Junco do Maranhão	5º	0,22	0,018526879

Fonte: IFGF - Firjan, 2021. Elaboração Própria*

Tabela 3 - Cinco municípios maranhenses com os melhores **IFGF Investimentos (máximo)/2016**.

Município	Ordem	Proporção i/r(%)	IFGF investimento (%)
Nova Colinas	1º	903,70	1
Capinzal do Norte	2º	405,52	1
Primeira Cruz	3º	23,39	1
Arari	4º	20,85	1
Lima Campos	5º	17,60	1

Fonte: IFGF - Firjan, 2021. Elaboração Própria*

Em relação aos valores mínimo e máximo da variável IFGF na Tabela 1, observa-se que algum município chegou a realizar gasto inferior a 0,04 – gestão crítica no conceito Firjan/IFGF (2021) como valor mínimo na tabela.

Temos como exemplo no ano de 2016, o município de Senador Alexandre Costa, que teve o pior investimento de 0,000507944% (ver Tabela 2) da receita total do município, ou seja, o correspondente a R\$ 1.165,00 da sua receita total que foi de R\$ 19.113.003,92 para todo o ano de 2016.⁴

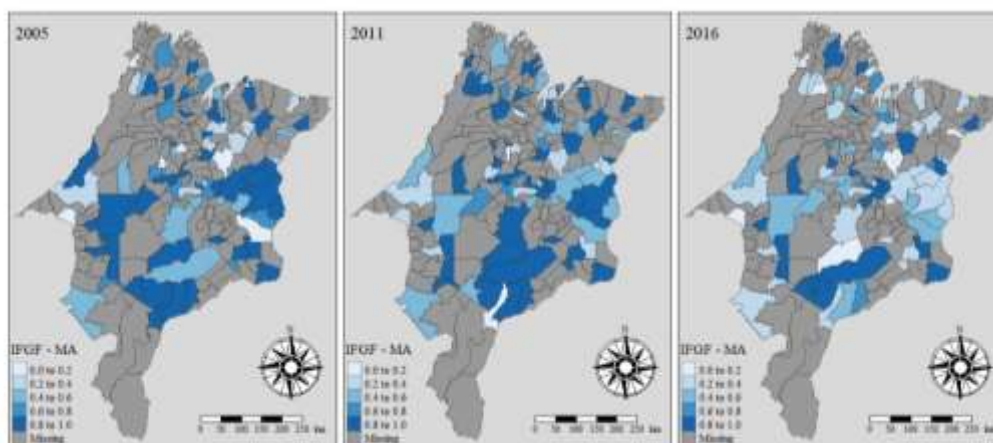
Para os valores máximo de gastos em investimentos, observa-se que vários municípios apresentaram gastos em investimentos superiores a 12% da sua receita total, sendo igual ao conceito (1) (gestão de excelência no conceito Firjan/IFGF, 2021), tendo como exemplo, nesse caso, o município de Nova Colinas que teve o maior gasto em investimento para o mesmo ano de 2016 que foi de 903,70%⁵ (ver Tabela 3) da receita total do município, ou seja, o correspondente a R\$ 2.017.203,92 da sua receita total, que foi de apenas R\$ 223.216,07 para todo o ano de 2016.

A Figura 1 apresenta a evolução do IFGF dos municípios maranhenses no período entre 2005 e 2016.

⁴ Buscou-se estrategicamente o último ano do período analisado (2016), como exemplo, devido a evolução do IFGF ao longo do período mostrar-se mais estabilizada ao final do período e mais próxima da realidade atual em relação aos níveis de boa gestão fiscal como mostram os resultados estatísticos.

⁵ Certamente esse percentual corresponde a receitas extraorçamentárias como emendas parlamentares ou outras receitas.

Figura 1 - Evolução do IFGF da base de dados consistentes dos Municípios Maranhenses (2005-2016).



Fonte: IFGF – Firjan (2021). Elaboração Própria.

Em relação à média IFGF (0,7122), conforme a Tabela 1, a Figura 1 mostra a Evolução do IFGF na base de dados consistentes dos municípios maranhenses no período de 2005 a 2016, indicando boa gestão fiscal na média da amostra dos municípios, conforme mostram os resultados estatísticos.

A comparação entre os mapas de 2005 a 2016 mostra altos níveis de gestão fiscal,⁶ maiores gastos no ano de 2005 (correspondente aos índices 0,8 a 1,0 – gestão de excelência no conceito Firjan/IFGF, 2021), diminuindo em 2011 e com maior diminuição em 2016 até a estabilização na boa gestão fiscal, conforme a média estatística na Tabela 1. Essa restrição gradual dos gastos em investimentos vem diminuindo desde o início do período analisado (2005).

Isto deve-se, provavelmente, a partir do referencial teórico, em grande parte pela política econômica do governo central, adesão aos dispositivos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) e ao modelo de federalismo adotado.

Segundo pesquisa da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan)⁷, 47% dos municípios brasileiros investem até 3% do orçamento, e apenas 15%, ou 419 municípios, tem um nível considerado excelente de investimentos, acima da marca de 12% da sua receita total e que 821 municípios, ou 15% do total pesquisado, ultrapassaram o limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/00) para gastos com pessoal, que é de 60% da Receita Corrente Líquida.

⁶ A qualidade da gestão fiscal, neste trabalho, representa gastos dos municípios em investimentos sobre a receita total.

⁷ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/acervo/politica/audio/2019-10/47-dos-municipios-brasileiros-usam-em-media-3-do-orcamento-em-investimentos/>.

Isso se justifica porque boa parte dos municípios maranhenses diminuíram seus gastos em investimentos, estabilizando na boa gestão fiscal e confirmando os resultados estatísticos encontrados na amostra utilizada.

As Tabelas 4 e 5 apresentam os municípios com valores menores e máximo de IFDM no ano de 2016.

Tabela 4 – 05 municípios maranhenses com os menores valores **IFDM/2016** (IFDM Geral que engloba ao mesmo tempo: Educação, Emprego e Renda e Saúde).

Município	Ordem	IFDM Geral
Aldeias Altas	1º	0,394357
Fernando Falcão	2º	0,404855
Pedro do Rosário	3º	0,414408
Mirador	4º	0,435258
Maranhãozinho	5º	0,435525

Fonte: IFDM - Firjan, 2018. Elaboração Própria*

Tabela 5 – Cinco municípios maranhenses com os maiores valores **IFDM/2016** (IFDM Geral que engloba ao mesmo tempo: Educação, Emprego e Renda e Saúde).

Município	Ordem	IFDM Geral
São Luís	1º	0,762527
Imperatriz	2º	0,740615
São José de Ribamar	3º	0,697871
Junco do Maranhão	4º	0,649341
Caxias	5º	0,644785

Fonte: IFDM - Firjan, 2018. Elaboração Própria*

Em relação aos valores mínimo e máximo da variável IFDM na Tabela 1, observa-se, no caso do IFDM, o valor mínimo apresentado (0,2476) que indica na amostra que houve algum município que teve baixo estágio de desenvolvimento e o valor máximo apresentado (0,8088), indica que teve alto estágio de desenvolvimento em algum município da amostra.

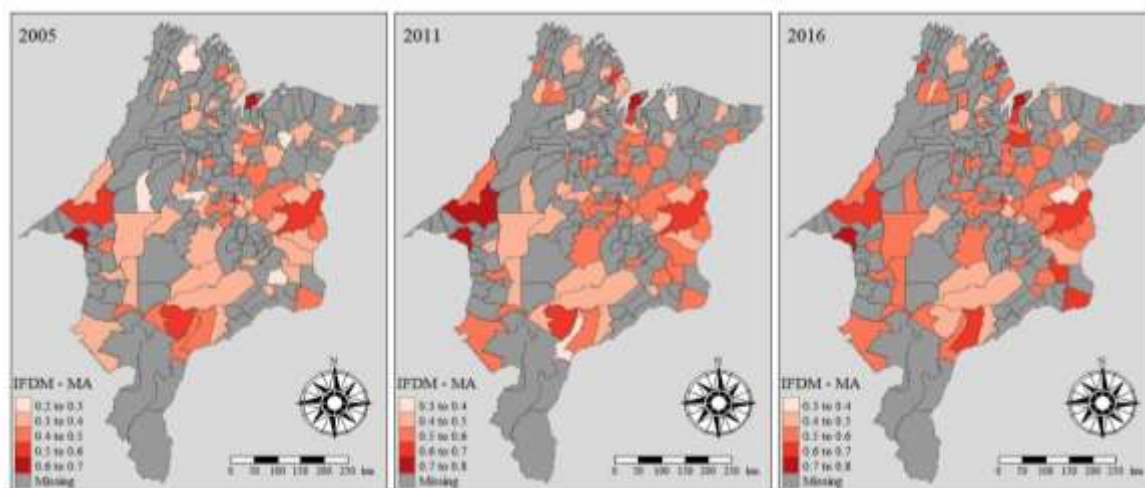
Tem-se como exemplo para valores mínimo e máximo do IFDM para o ano de 2016,⁸ o município de Aldeias Altas que teve o menor indicador (0,394357) na Tabela 4, correspondendo a um baixo desenvolvimento no conceito Firjan/IFDM (2018) e para o valor máximo de IFDM. Nesse caso, temos também como exemplo o município de São Luís que teve o maior indicador

⁸ Buscou-se estrategicamente o último ano do período analisado (2016), como amostra, devido a evolução do IFDM ao longo do período mostrar-se mais estabilizada em relação aos níveis mais altos de desenvolvimento.

de IFDM (0,762527) na Tabela 5, correspondendo a um desenvolvimento moderado no conceito Firjan/IFDM (2018).

A Figura 2 mostra a evolução do IFDM dos municípios maranhenses no período (2005 – 2016) da base de dados consistentes utilizada.

Figura 2 - Evolução do IFDM da base de dados consistentes dos Municípios Maranhenses (2005-2016).



Fonte: IFDM - Firjan, 2018. Elaboração Própria*

Em relação à média IFDM (0,4917), conforme a Tabela 1, a Figura 2 mostra a Evolução do IFDM da base de dados consistentes⁹ dos municípios maranhenses no período de 2005 a 2016, indicando desenvolvimento regular na média da amostra dos municípios, conforme mostram os resultados estatísticos.

A comparação entre os mapas de 2005 a 2016 é regular, pois as áreas que têm um nível do índice de desenvolvimento regular (correspondente aos índices 0,4 a 0,6 no conceito Firjan/IFDM, 2018) são muito mais extensas no ano de 2016 do que no ano de 2005, confirmando os resultados estatísticos da amostra e indicando um progresso dos municípios da amostra apresentada.

Observa-se, em particular, que a zona mais escura (correspondente aos índices 0,7 a 0,8 – desenvolvimento moderado no conceito Firjan/IFDM, 2018), que em 2005 se limitava apenas a dois municípios (São Luís e Imperatriz), aumentou em 2011 para outros municípios como o de Açailândia e estabilizou em 2016.

⁹ A base de dados da amostra utilizada, neste trabalho, representa os 80 municípios do total de 217 municípios maranhenses que apresentaram dados consistentes de IFGF e IFDM para o período analisado (2005 a 2016), ou seja, aproximadamente 36,86% e 137 municípios maranhenses ou 63,14% apresentaram ausência de dados e estão destacados na cor cinza nas Figuras 1 e 2.

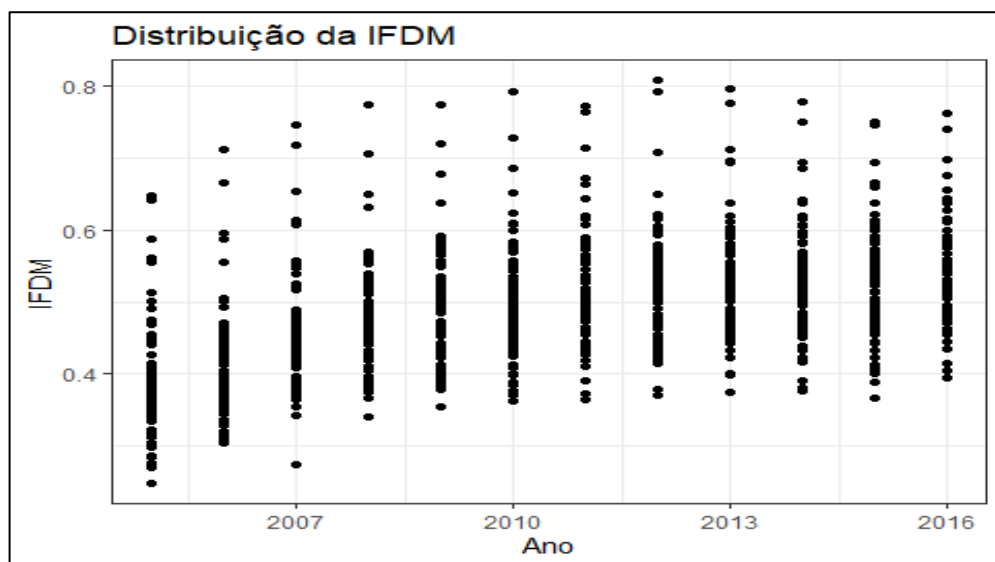
Para confirmar e completar essa impressão visual, foi calculada a média do índice entre 2005 e 2016 para os municípios da amostra utilizada. A Figura 2 mostra uma recuperação, um aumento nos municípios que apresentavam os índices mais fracos em 2005 para melhores índices nos anos de 2011 e 2016. Por outro lado, há um declínio ou um aumento muito pequeno nos municípios que tinham os índices mais altos. Existe, portanto, uma certa redução nas desigualdades, pois são os municípios menos desenvolvidos que crescem mais rapidamente, enquanto os mais desenvolvidos veem seu índice estagnar ou diminuir levemente.

Ressalta-se que os índices representam variáveis aleatórias independentes e sem colinearidade perfeita, uma vez que são valores absolutos, fruto das condições municipais mensuradas ano a ano; natureza que lhes impõe as condições necessárias para o uso no painel. Reforça-se, ainda, a opção pelos índices em relação às variáveis que os compõem, uma vez que eles são orientadores das práticas gerenciais e ações públicas dos municípios, tendo para além do sentido algébrico uma carga simbólica gerencial e cultural.

Pode-se destacar que os indicadores que compõem os índices da variável IFDM têm peso diferente, por razões discricionárias, o que levaria a viés no uso individual dos componentes originais, ao mesmo tempo que a variável IFGF tem apenas um indicador como qualificador da gestão fiscal.

O Gráfico 1 mostra que houve uma melhora das cidades que estavam com os piores valores de desenvolvimento, isto é, mais próximo de zero. Havendo, portanto, uma maior concentração dos indicadores IFDM ao longo do tempo, justificando o valor da média na Tabela 1.

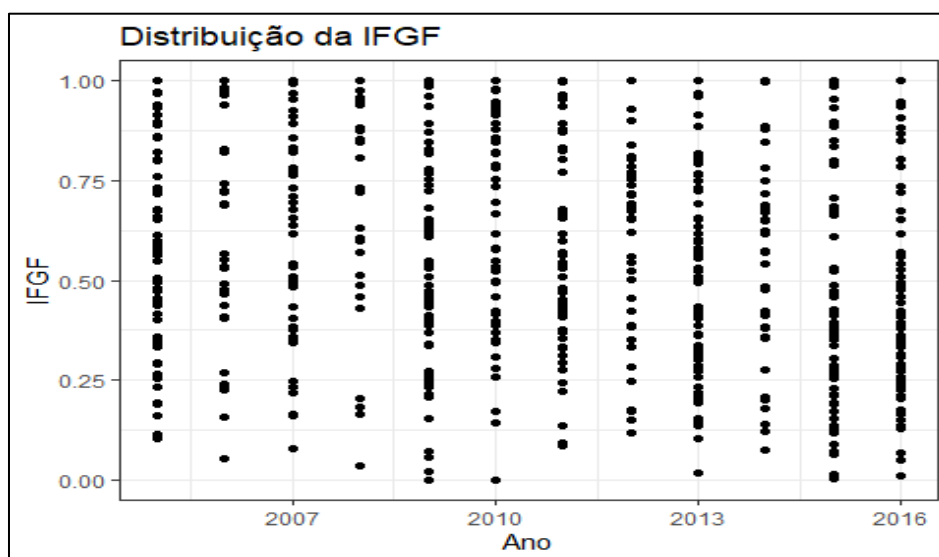
Gráfico 1 – Distribuição do IFDM.



Fonte: IFDM - Firjan, 2018. Elaboração Própria*

Já o Gráfico 2 mostra que os indicadores do IFGF parecem não ter um padrão bem definido. Havendo, nesse caso, uma maior dispersão dos dados ao longo do tempo. O que já nos indica, a princípio, não haver uma relação bem definida entre as variáveis IFDM e IFGF.

Gráfico 2 – Distribuição do IFGF.



Fonte: IFGF - Firjan, 2021. Elaboração Própria.

De qualquer forma é importante realizar o teste para verificar o nível de associação entre os dados, caso exista. A Tabela 6 apresenta as correlações de Pearson entre os indicadores IFDM e IFGF em nível e também com um lag.

Tabela 6 – Correlação entre os indicadores IFDM e IFGF.

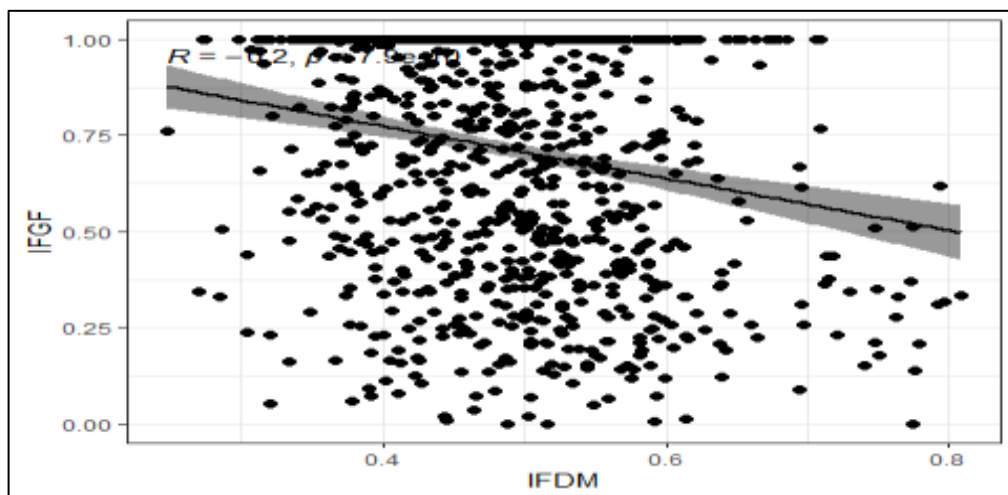
	IFDM	IFGF	IFDM_{lag1}	IFGF_{lag1}	IFDM_{lag2}	IFGF_{lag2}	IFDM_{diff1}	IFGF_{diff1}
IFDM	1,00							
IFGF	-0,2	1,00						
IFDM_{lag1}	0,74	-0,22	1,00					
IFGF_{lag1}	-0,09	0,3	-0,2	1,00				
IFDM_{lag2}	0,55	-0,21	0,74	-0,22	1,00			
IFGF_{lag2}	0,04	0,27	-0,08	0,3	-0,2	1,00		
IFDM_{diff1}	-0,36	0,16	-0,26	0,17	-0,21	-0,08	1,00	
IFGF_{diff1}	-0,02	-0,59	0,01	-0,03	0,03	-0,14	-0,11	1,00

Fonte: (IFDM – Firjan, 2018; IFGF - Firjan, 2021). Elaboração Própria*

Como pode ser observado nos resultados presentes na Tabela 6, chama atenção a baixa correlação entre as variáveis IFGF e IFDM, apresentando, inclusive, diversas correlações negativas. No entanto, algumas correlações mais altas merecem destaque: a primeira é a forte correlação positiva de 0,74 entre IFDM em nível com ele próprio defasado em um lag, ou seja, valores defasados da própria variável explicam bem o resultado contemporâneo. Até mesmo com dois lag, ainda apresenta uma boa correlação (0,55).

Agora quanto a correlação entre IFGF e IFDM propriamente dita, apresentado no Gráfico 3, não apresentou qualquer grande correlação. A única questão que nos chamou atenção foi a relação negativa de -0,20 entre IFDM e IFGF. Mesmo se aumentarmos o número de lags para verificar a dependência temporal, as correlações não se ampliaram, muito pelo contrário, no geral, houve uma redução.

Gráfico 3 – Correlação entre IFGF e IFDM



Fonte: IFDM (FIRJAN, 2018); IFGF (FIRJAN, 2021). Elaboração Própria.

Como se observa no Gráfico 3, as variáveis IFDM e IFGF parecem estar muito desassociadas, por sua baixa correlação e por apresentarem diversas correlações negativas. No entanto, tal conclusão requer testes formais, como o teste de causalidade de Granger apresentado na seção 4.2.

Para realizar o teste de causalidade de Granger em dados em painel, primeiro é necessário analisar se as séries são não estacionárias em nível, objeto da seção 4.1.

4.1 Teste de Estacionaridade para Painéis

Seguindo a literatura econométrica, para realizar o teste de causalidade de Granger para dados em painel, o primeiro passo é verificar a Estacionaridade da série em nível. Segundo Maddala e Wu (1999, apud Louzano et al., 2019), para pequenas amostras, os testes de raiz unitárias tradicionais têm pequeno poder contra hipóteses alternativas de Estacionaridade e o uso da análise de dados em painel reduz o problema do poder dos testes de raiz unitária baseados em séries individuais, aumentando o número de observações, combinando as dimensões de séries temporais com a de corte transversal.

A Tabela 7 apresenta os resultados dos testes de raiz unitária para dados em painel.

Tabela 7 – Testes de Estacionariedade para Painéis.

Variável	Teste	Lag	H0	H1	Valor p
IFDM	Levin-Lin-Chu	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000
	Im-Pesaran-Shin	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000
	Maddala e Wu	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000
	Choi	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000
IFGF	Levin-Lin-Chu	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000
	Im-Pesaran-Shin	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000
	Maddala e Wu	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000
	Choi	0	Raiz Unitária	Estacionário	0,000

Fonte: (IFDM – Firjan, 2018; IFGF - Firjan, 2021). Elaboração Própria

Como pode ser observado na Tabela 7, os testes de raiz unitária para dados em painel demonstram que as variáveis IFDM e IFGF são estacionárias para vários testes em nível, ou seja, I (0). Portanto, as regressões serão estimadas com as variáveis em nível como segue.

4.2 Teste de Causalidade de Granger

Segundo o trabalho de Louzano et al. (2019), os testes de causalidade de Granger utilizando dados em painel permitem inferir uma relação causal entre duas variáveis, porém essa relação causal envolve a existência de uma prioridade temporal (precedência) de uma variável sobre a outra, desde que essa prioridade ou precedência seja estatisticamente

significativa. É importante salientar que não é causalidade no sentido de que uma variável determina a outra, isto é, que uma variável é possível inferir a outra, mas analisar a relação de precedência ajuda a prever o comportamento de outra variável de interesse.

Para testar uma relação causal no sentido de Granger entre gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico municipal, analisamos a causalidade de Granger entre IFGF e IFDM em dados de painel de municípios maranhenses selecionados entre 2005 a 2016 como mostra a Tabela 8.

Tabela 8 – Análise de Causalidade de Granger entre IFGF e IFDM com uma defasagem.

Causalidade de Granger (2005-2016)		
Variáveis	Teste F	p - probabilidade
IFDM não Granger-causa IFGF	14.8520	0,0001
IFGF não Granger-causa IFDM	1.6658	0,1971

Fonte: (IFDM – Firjan, 2018; IFGF - Firjan, 2021). Elaboração Própria

De acordo com a Tabela 8, verifica-se que a hipótese “IFGF não Granger causa IFDM” não é rejeitada, pois o resultado da estatística F é superior ao valor da tabela de distribuição e com $p = 0.1971$. Dessa forma, podemos concluir que os valores com uma defasagem do IFGF não são possíveis de prever informações das variações de valores do IFDM, isto é, do ponto de vista estatístico, a qualidade da gestão fiscal não precede o desenvolvimento socioeconômico municipal.

Importante destacar neste trabalho, retornando à metodologia, que o qualificador de gestão fiscal é representado pelo gasto dos municípios em investimentos sobre a sua receita total. No entanto, quando realizamos o teste inverso, “IFDM não Granger-causa IFGF”, isto é, verifica-se que o desenvolvimento municipal com uma defasagem precede a gestão fiscal, foi possível rejeitar.

Sendo assim, mesmo com uma defasagem, valores de IFDM contribuem para explicar valores atuais de IFGF ($p = 0001$). Assim, de forma unidirecional podemos apontar que valores passados de IFDM contêm valores úteis para prever variações em IFGF. Assim, estatisticamente, o desenvolvimento precede a gestão fiscal.

Tabela 9 – Análise de Causalidade de Granger entre IFGF e IFDM com duas defasagens

Causalidade de Granger (2005-2016)		
Variáveis	Teste F	p - probabilidade
IFDM não Granger-causa IFGF	8.5644	0,0002
IFGF não Granger-causa IFDM	1.6153	0,1994

Fonte: IFDM (FIRJAN, 2018); IFGF (FIRJAN, 2021). Elaboração Própria.

De forma complementar e, em certo sentido, como forma de corroborar com as conclusões para uma defasagem, mesmo quando realizamos o teste de causalidade para duas defasagens como apresentado na Tabela 9, os resultados se mantêm, isto é, valores da gestão fiscal não ajudam para prever valores de desenvolvimento, mas valores do IFDM contribuem para prever valores de IFGF, sendo, portanto, também para duas defasagens uma relação unicausal ou unidirecional.

É importante salientar alguns pontos. A causalidade de Granger, como já apontado, é um teste de precedência temporal, sendo assim, o número de defasagem é fundamental para a análise estatística. Assim, o efeito da gestão fiscal no desenvolvimento pode não se dar de forma imediata, como apontado por Louzano et al. (2019).

O número de duas defasagens poderia ter sido pouco para sofrer algum efeito e, por isso, a não causalidade. E como trata-se de um “painel curto” com pequena janela temporal (2005 a 2016), não é recomendado ampliar o número de defasagens já que isso poderia gerar o aumento da variância dos coeficientes gerando menor confiabilidade. Assim, os resultados, embora estatisticamente significativos, devem ser sempre interpretados à luz da teoria econômica.

A questão da pesquisa que tem como hipótese a influência da gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico não foi confirmada neste trabalho, uma vez que se constatou não existir precedência entre a gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico, mas o inverso foi comprovado conforme as variáveis que compuseram o modelo.

A constatação da causalidade entre desenvolvimento socioeconômico e gestão fiscal, ou seja, a existência de precedência do desenvolvimento socioeconômico na gestão fiscal, pode ser explicada também considerando que os resultados obtidos com os maiores gastos públicos no início do período (2005) só foram aparecer bem depois. Com melhores condições socioeconômicas, os municípios podem apresentar melhor nível de eficiência dos gastos públicos.

Segundo Costa et al. (2015), maior desenvolvimento amplia a capacidade de gerar receita própria para manter a gestão equilibrada. Outra hipótese seria que maior

desenvolvimento, principalmente ligado a educação, emprego e renda, mudaria a demanda por serviços e bens públicos.

Podemos considerar outros fatores para explicar essa relação de causalidade, conforme citado por Louzano et al. (2019), a associação da transparência com melhores indicadores de desenvolvimento, tratados em Bellver e Kaufmann (2005) e Ribeiro e Zuccolotto (2014), onde se constatou maior transparência em municípios com melhores indicadores de desenvolvimento, bem como a sua associação a menores deficits públicos, como encontrado em Alt e Lassen (2006).

Ressalta-se ainda o trabalho de Grimmelikhuijsen e Welch (2012), onde se constatou a influência da transparência na qualidade da gestão fiscal, fato explicado pela possibilidade de propiciar a efetividade dos mecanismos de controle social, fazendo com que a sociedade mais informada, cobre de maneira contundente a melhor gestão dos recursos públicos por parte dos governantes.

Pode-se comprovar também através da Figura 2 que existe uma evolução positiva em relação ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios maranhenses de forma gradual e heterogênea. Municípios com menores recursos crescem mais e de forma mais rápida, enquanto os com maiores recursos crescem muito pouco ou se estabilizam. Isso pode ser explicado devido a maioria dos municípios com maiores recursos limitarem seus gastos em investimento em até 3% da sua receita total, conforme pesquisa da Firjan, e por outro lado vários municípios menores gastarem valores maiores, em termos percentuais, a sua receita total (ver Tabela 3). Esses valores podem ter vindo de receitas extraorçamentárias e emendas parlamentares ou outras receitas, uma vez que a peça orçamentária (Lei Orçamentária Anual - LOA) apenas estima/prevê receitas e fixa/autoriza despesas para um exercício financeiro, justificando o crescimento maior e mais rápido dos menores municípios.

Em relação à gestão fiscal, pode-se constatar visualmente na Figura 1 que vai na contramão do desenvolvimento socioeconômico, neste trabalho. Os gastos dos municípios em investimentos, em média, aparecem mais altos no início do período analisado (2005), diminuindo gradualmente até estabilizar em 2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral investigar a influência da gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico dos municípios maranhenses no período de 2005 a 2016. Adicionalmente, foram traçados dois objetivos específicos a fim de complementar o objetivo geral, são eles: a) analisar como a capacidade fiscal das entidades subnacionais são consequência dos constrangimentos impostos pelo arcabouço teórico que norteia a política econômica do governo federal; e b) verificar que, pelas limitações do modelo de federalismo adotado, o governo federal acaba exercendo um controle fiscal e financeiro dos governos subnacionais.

Em linhas gerais, conclui-se que este estudo contribui para a literatura da teoria econômica, em especial das finanças públicas à medida em que levanta uma discussão acerca das interações entre os indicadores de gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico.

Além disso, o estudo vem preencher uma lacuna na literatura no que se refere à discussão envolvendo fenômenos inerentes ao binômio governo-sociedade.

Do ponto de vista social, a pesquisa dá destaque aos municípios de um estado da região nordeste do país, buscando compreender as dinâmicas de alguns aspectos da gestão pública, tais como a gestão fiscal, levantando discussão sobre o papel das ações dos agentes públicos na promoção do desenvolvimento socioeconômico. Os achados desta pesquisa dão destaque à importância dos gastos públicos em investimentos, sendo ele o indicador da qualidade na gestão fiscal que tem total influência na vida da população, uma vez que impactam diretamente o bem-estar social.

A análise do IFGF revela que, em média, os municípios maranhenses apresentam índices de boa gestão fiscal, destacando que, neste trabalho, o indicador de gestão fiscal é gasto em investimentos dos municípios.

Ao verificar a influência da gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico, os resultados mostraram que não existe a correlação uma vez que se constatou não existir precedência entre a gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico no estudo, mas o inverso foi comprovado conforme as variáveis que compuseram o modelo.

A ausência de precedência da gestão fiscal no desenvolvimento socioeconômico, nesta pesquisa, pode ser explicada, provavelmente, pelas restrições com gastos em investimentos impostas pelo arcabouço teórico que norteiam a política econômica do governo central, cumprimento aos dispositivos da LRF e o desenho de federalismo adotado pela União. Dessa forma, pode-se afirmar que a questão da pesquisa não foi confirmada.

Apesar de não haver uma correlação entre gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico, o trabalho aponta para um desenvolvimento regular e uma boa gestão fiscal.

Em relação ao IFDM, os resultados confirmam a precedência do desenvolvimento socioeconômico na gestão fiscal. Essa hipótese também pode ser explicada pelos maiores gastos em investimentos dos municípios, terem sido feitos no início do período analisado (2005) e como o efeito da gestão fiscal no desenvolvimento pode não se dar de maneira imediata, dependendo do perfil e outros fatores discricionários, os resultados esperados com os gastos públicos podem demorar meses ou até anos, dependendo de um município para outro. Considerando que municípios com melhores condições socioeconômicas podem apresentar melhor nível de eficiência dos gastos públicos do que aqueles com menor capacidade, os entes municipais com maior desenvolvimento teriam a capacidade de gerar receita própria para manter a gestão equilibrada frente aos dispositivos da LRF e da política econômica que norteia o governo federal.

Os achados corroboram a ideia de que os municípios vêm restringindo gradualmente os gastos em investimentos desde o início do período analisado. A não rejeição da hipótese de não causalidade entre a gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico pode trazer indícios de que a adequação do orçamento municipal a política econômica que norteia o governo central e as normas de finanças públicas voltadas à LRF implicam na redução da oferta de bens e serviços das políticas voltadas a questões sociais e de desenvolvimento.

Isso reforça a ideia de incapacidade que boa parte dos municípios têm de gerar receita própria, ficando à mercê de repasses governamentais. Esse fator pode estar associado aos baixos indicadores de emprego e renda em boa parte dos municípios, uma vez que os recursos da maioria dos municípios são oriundos, quase que em sua totalidade, de repasses governamentais, que, na maioria das vezes, já estão endereçados a áreas específicas, como educação e saúde.

Uma alternativa seria o governo federal incentivar programas de estudos de geração de receitas próprias, considerando que as receitas próprias são livres de contingenciamentos previstos na LRF. O estudo apresenta como maior limitador não usar os quatro indicadores como estão na metodologia da Firjan para o IFGF, restringindo a inserção de outras variáveis que poderiam robustecer as análises e as discussões acerca dos fatores influenciadores do desenvolvimento socioeconômico nos municípios maranhenses.

Por fim, os achados, aqui apresentados, sugerem que novos estudos, para futuras pesquisas, busquem a inserção de outros dados que possam levar em consideração também a interação espacial entre as administrações públicas, bem como as inter-relações entre os municípios.

Além disso, sugere-se uma análise comparativa entre os municípios de diferentes estados e a utilização de outros modelos estatísticos capazes de evidenciar outras interações entre as variáveis analisadas que poderão investigar a relação entre a gestão fiscal e a eficiência gerada com os gastos públicos, especialmente com aqueles ligados aos fatores sociais e de qualidade de vida, considerando a expectativa de vida da população e outras políticas voltadas às áreas de saúde e educação e ao controle das diferenças entre os municípios que podem levar ao aprofundamento nas investigações acerca de outros possíveis fatores determinantes do desenvolvimento socioeconômico.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Serie Gestão Pública, n. 63, Santiago do Chile, fev., 2007.
- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 127-52, 2000.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. The political economy of budget déficits. *IMF Staff Papers*, v. 42, n. 1, p. 1-31, 1995.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. **European Economic Review**, v. 50, n. 6, p. 1403-1439, 2006.
- ANTONIOLLI, T. M. **O Impacto da Crise Financeira de 2008 sobre o quadro de Políticas Macroeconômicas**. Dissertação. UFF. Niterói – RJ, 2019.
- ARANHA, A. M. C. **Uma Federação contra si mesma: a repressão fiscal aos estados brasileiros**. Dissertação. UFRJ. Rio de Janeiro – RJ, 2022.
- BARRO, R. J. Are Government Bonds Net Wealth? **Journal of Political Economy**, v. 82 (6), 1095-1117, 1974.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. **World Bank Policy Research Working Paper**. Washington, DC: World Bank. September, 2005.
- BID. **Decentralization and Subnational Governments Sector Framework Document**. Fiscal Management Division, 2018.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 827p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar n° 101 de 4 de maio de 2000**. Brasília: Senado Federal, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.
- CARDOSO JR, J. C. **Anacronismos da PEC 188/2019: equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social**, Nota Técnica, 2019.
- CARVALHO, F. J. C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (orgs.). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**, Rio de Janeiro: Campus, p. 258-281, 1999.

CASTRO JUNIOR, F. H. F.; YOSHINAGA, C. E. Coassimetria, cocurtose e as taxas de retorno das ações: uma análise com dados em painel. *Finanças Estratégicas. RAM, Rev. Adm. Mackenzie*, v. 13, n. 1, fev., 2012.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1319-1347, 2015.

DAVIDSON, P. **Resgatando a revolução keynesiana**, In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J. (Org.). *Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o keynesianismo*. Rio de Janeiro: Manole, 2003.

FERRARI FILHO, F.; TERRA, F. H. B. **As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011**. Porto Alegre: UFRS, 2010. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i1d438465bfaa8b2ce2f08060bb4ea44ae.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Publicações Sistemas FIRJAN: pesquisas e estudos socioeconômicos**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2018. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>> Acesso em: 5 out. 2022.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Publicações Sistemas FIRJAN: pesquisas e estudos socioeconômicos**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2021. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>> Acesso em: 5 out. 2022.

GADELHA, S. R. B. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**. 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>. Acesso em: 5 out. 2022.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios**. Ipea, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1805>.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. **Índice de Responsabilidade Fiscal e qualidade de gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de estados e municípios**. Brasília: Esaf, 2007.

GONÇALVES, R. C. **Regime de superávit primário no Brasil: teoria, institucionalidade e publicidade**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas – SP, 2017.

GONÇALVES, R. C. **Regime de metas fiscais no Brasil frente aos ciclos econômicos: uma crítica pós-keynesiana**. Encontro Nacional de Economia Política, p. 1-25, 2018.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2 ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRANGER, C. W. J. Investigation of causal relationships through econometric models and cross-spectral methods. **Econometrics: Journal of the Econometric Society**, p. 424-438, 1969.

GRANGER, C. W. J.; HUANG, L. L. **Evaluation of panel data models: some suggestions from time series** (Mimeographed). San Diego, CA: University of California, San Diego, 1997.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 2, p. 303-323, 2007.

HOLTZ-EAKIN, D.; NEWEY, W.; ROSEN, H. S. Estimating vector autoregressions with panel data. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 1371-1395, 1988.

HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1986.

HURLIN, C. Testing Granger causality in heterogeneous panel data models. **Revue Économique**, v. 56, n. 3, p. 799-809, 2005.

KWAK, S. Cyclical asymmetry in State fiscal policy: is it biased toward big or small government? **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 8, p. 962-976, 2017.

LEITE, M. G. **Economia Política das Finanças Subnacionais: teoria e análise empírica para os vinte e sete estados brasileiros na década de noventa**. Tese (Doutorado em Economia) - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2005.

LERNER, A. P. Function finance and federal debt. **Social Research**, v. 10, n. 1, p. 39-41, Feb., 1943.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Campinas: Unicamp. IE, 2006.

LOUZANO, J. P. D. O.; ABRANTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M.; ZUCCOLOTTO, R. Causalidade de Granger do índice de desenvolvimento socioeconômico na gestão fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 3, p. 610-627, 2019.

LUCAS, R.; STOKEY, N. Optimal fiscal and monetary policy in an economic without capital. **Journal of Monetary Economic**, v. 12, p. 55-93, 1983.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. N. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2009.

MONTES, G. C.; ALVES, R. C. O debate acerca dos objetivos e condução da política fiscal: uma abordagem crítica à visão convencional. **Economia e Sociedade**, n. 21, p. 363-386, 2012.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. In: ARANHA, A. M. C. **Uma Federação contra si mesma: a repressão fiscal aos estados brasileiros**. Dissertação. UFRJ. Rio de Janeiro – RJ, 2022.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 1, p. 82-9, 2013.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 10ª. ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: editora JusPodivm, 2020. 448 p.

PRADO, S. **Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2020. (Coleção Teses).

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais**. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 33, n. 1, p. 37-52, 2014.

SEMEGHINI, U. S. **Política fiscal nos estados brasileiros e a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do tipo de ajuste e da composição do gasto público**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FGV, 2011.

SOARES JUNIOR, E. C. **A situação fiscal dos municípios maranhenses após a Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma avaliação com ênfase nas receitas próprias**. Dissertação de Mestrado. São Luís: UFMA, 2016.

TAVARES, A. S. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. Brasília - DF: Câmara dos Deputados, 2009.

VARGAS, N. C. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas – SP, 2006.