



A Relação da Natureza das Transferências Governamentais e a Responsabilidade Fiscal de Governos Municipais Brasileiros

RESUMO

Objetivo: analisar a relação entre a natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros, sob a ótica dos ciclos políticos.

Método: por meio de regressão com dados em painel, com efeitos *pooled*, analisou-se o comportamento de fatores orçamentários e eleitorais em 95 grandes municípios brasileiros, no período de 2006 a 2016, com reflexos na responsabilidade fiscal.

Originalidade/relevância: de acordo com os construtos teóricos, o problema da ilusão fiscal deturpa a condução do orçamento público em relação aos contribuintes, o que levou este estudo a associá-lo à responsabilidade fiscal. Partindo desse pressuposto, tal relação pode ser fortalecida em períodos eleitorais, motivo que levou esta pesquisa a controlá-lo.

Resultados: as evidências confirmaram que a responsabilidade na gestão fiscal é influenciada positivamente pela presença de transferências voluntárias, tendo em vista as exigências atreladas para seu recebimento. No contraponto, quando as transferências são constitucionais e, portanto, obrigatórias, admitem-se espaços para comportamentos agressivos à responsabilidade fiscal. Além disso, verificou-se que, em anos eleitorais e pré-eleitorais, o gestor, também, apresenta um comportamento de agressividade fiscal.

Contribuições teóricas/metodológicas: todos os achados contribuem, de forma incremental, para a literatura existente até o momento, de modo a confirmar o diagnóstico e o entendimento dos problemas da ilusão fiscal provocados pelas transferências governamentais, e que se agrava ao se observar os ciclos políticos orçamentários, que impactam, consideravelmente, a responsabilidade fiscal governamental.

Palavras-chave: Transferências governamentais, Ilusão fiscal, Responsabilidade fiscal, Ciclos políticos orçamentários

How to Cite (APA)

Araújo, R. J. R. de, Queiroz, D. B. de, Paulo, E., & Nobre, C. J. F. N. (2020). A Relação da Natureza das Transferências Governamentais e a Responsabilidade Fiscal de Governos Municipais Brasileiros. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 124-140. http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2020v23n1a8

Ronaldo José Rêgo de Araújo
Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
Paraíba, Brasil
E-mail: ronaldocontabilidade@gmail.com

Dimas Barrêto de Queiroz
Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
Paraíba, Brasil
E-mail: dimasqueiroz@gmail.com

Edilson Paulo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: e.paulo@uol.com.br

Carla Janaina Ferreira Nobre
Universidade Federal de Pernambuco,
Pernambuco, Brasil
E-mail: carlajanainanobre@gmail.com

Recebido: Abril 27, 2019
Revisado: Julho 30, 2019
Aceito: Dezembro 02, 2019
Publicado: Abril 30, 2020



1 INTRODUÇÃO

A atuação governamental pode ser difundida em três vertentes — alocativa, distributiva e estabilizadora —, que são consideradas básicas e essenciais para qualquer povo e são tidas como funções governamentais (Musgrave, 1959). Para atuar em quaisquer uma dessas funções, o governo necessitará ter uma boa condição financeira e alcançar o chamado *welfare state* (Lima & Diniz, 2016).

Sob esse aspecto, a condição financeira é conceituada como a capacidade de um governo de fornecer serviços à comunidade, mantendo-se os níveis e as qualidades desejadas pela população, sem deixar de satisfazer suas obrigações financeiras, tão logo sejam exigidas (Gasb, 1978; Groves & Valente, 1986). Em outras palavras, a condição financeira governamental deve ser compreendida como o equilíbrio entre os recursos financeiros e as obrigações financeiras, tanto de curto quanto de longo prazo (Miller, 2001).

Dessa forma, compreende-se que uma fronteira importante para manter a saúde financeira do ente governamental consiste na obtenção de receitas. Embora o federalismo de Tiebout (1956) e Oates (1972) não possa ser plenamente observado, no caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 definiu a repartição das receitas tributárias entre os entes governamentais, de modo a dar-lhes autonomia administrativa e financeira, a partir da exploração de suas bases tributárias, provendo condições para que os governos locais (municipais) possam atender, também, as obrigações compartilhadas entre os entes da Federação.

Apesar disso, os governos locais podem não conseguir bases tributárias suficientes para que a arrecadação das receitas equivalha às necessidades da comunidade, o que implicaria um *vertical fiscal gap* (Shah, 2007). Para corrigir os desdobramentos do *vertical fiscal gap*, seria necessário o apoio orçamentário e financeiro, de forma cooperada, de outras esferas governamentais (Varela, 2008), que apresentam mais recursos, assegurando autonomia financeira aos governos locais (Diniz, 2012), e garantindo que os respectivos gestores consigam atender as demandas da população.

Essa cooperação financeira e orçamentária entre esferas de governo são chamadas de transferências governamentais, e a literatura refere-se à existência de duas naturezas dessas transferências: (a) as obrigatórias, também chamadas de constitucionais, em que o próprio ordenamento jurídico determina que os entes federativos com maior capacidade arrecadatória cooperem financeiramente com os entes com dificuldades arrecadatórias, e (b) as voluntárias, que ficam à inteira discricionariedade do gestor que a concede e que, normalmente, estabelece regras para seu recebimento e sua aplicação.

Embora as transferências governamentais possam reduzir o *gap* orçamentário e financeiro das finanças municipais, o recebimento de tais recursos, quando se trata de transferências obrigatórias, pode desencorajar os gestores públicos municipais a cobrar tributos de seus eleitores, reduzindo seus esforços arrecadatórios, já que não são estabelecidas exigências para que os municípios as recebam (Ribeiro & Toneto Júnior, 2004).

Nessas condições, as transferências intergovernamentais podem gerar uma situação de risco moral entre União e municípios, pois os recursos chegam aos cofres municipais sem nenhum esforço adicional, o que pode gerar a acomodação dos administradores públicos locais (Zonatto, Kroth, & Rodrigues, 2011), provocando dependência desses recursos e, de maneira ainda mais crítica, negligência a aspectos de responsabilidade fiscal. Para evitar comportamentos como esse, são estabelecidas regras fiscais para que os gestores atuem com responsabilidade diante da gestão dos recursos públicos.

A avaliação da gestão fiscal, por sua vez, não se limita à verificação disciplinar das metas fiscais legais estabelecidas, sugerindo enfoques mais transversais. Além de

planejamento, controle e transparência, deve-se ter o devido acompanhamento dos resultados da execução orçamentária (Afonso, 2008; Cruz & Afonso, 2017). Assim, a responsabilidade fiscal deve perpassar aspectos que envolvam a continuidade na oferta dos bens e serviços públicos de qualidade e evitar tendência de desajustes fiscais, o que reverbera aspectos relacionados à boa condição financeira governamental (Lima & Diniz, 2016).

Sob outro viés, as transferências intergovernamentais podem provocar assimetria informacional entre os governos receptores e os eleitores, gerando problemas de ilusão fiscal, quando os eleitores perdem a conexão entre os tributos pagos e os bens públicos locais ofertados, pois cidadãos de outras localidades estão financiando parte desses bens, via recursos decorrentes das transferências governamentais (Fisher, 1982; Oates, 1979). Essa pode ser mais uma razão para que os governantes negligenciem aspectos fiscais e responsabilizem o federalismo adotado.

Dessa forma, o gestor pode aproveitar-se do exercício de seu mandato para maximizar seu interesse, que é o de prolongar seu tempo no poder, e utilizar, oportunamente, as transferências governamentais, dada sua natureza constitucional e obrigatória não estabelecer exigências para seu recebimento, assim como a ilusão fiscal dos eleitores locais, o que pode complicar os aspectos de responsabilidade fiscal da gestão.

Diante dessas discussões, emergiu a problemática desta pesquisa: qual a relação da natureza das transferências governamentais com a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros? Considerando-se essa inquietação, o objetivo desta pesquisa consiste em analisar a relação entre a natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros.

Os sérios riscos de falências financeiras, motivados tanto pelo modelo de federalismo fiscal brasileiro vigente quanto pela má gestão fiscal (Matias-Pereira, 2012), podem ser justificados pelo fato de os municípios apresentarem demasiada dependência financeira de transferências governamentais, perdendo, por sua vez, a autonomia financeira, seja por dificuldades na exploração de suas bases (Shah, 2007), seja por comodismos causados pelas transferências governamentais (Zonatto *et al.*, 2011), o que impacta, negativamente, a condição financeira dos governos subnacionais (Lima & Diniz, 2016), desestabilizando as contas públicas, devido às práticas contrárias à responsabilidade fiscal.

Outro aspecto que a literatura atrela às diretrizes da responsabilidade fiscal diz respeito ao modelo dos ciclos políticos econômicos (Nordhaus, 1975), que se verifica quando o gestor em exercício, ao buscar a recondução do cargo, comporta-se de forma oportunista, promovendo políticas econômicas expansionistas antes das eleições e até agindo com agressividade fiscal. O comportamento oportunista pode desenvolver-se tanto para a permanência do gestor no cargo, quanto pela continuidade de seu partido na gestão (Klein & Sakurai, 2015).

Sob esse enfoque, esta pesquisa avança em caráter incremental ao demonstrar que as transferências obrigatórias podem fazer o gestor negligenciar aspectos da responsabilidade fiscal, diante do não estabelecimento de condições para o seu recebimento, causando malefícios ao bem-estar social, em que a repartição dos recursos deveria ser a solução. Do mesmo modo, contribui para a literatura dos ciclos políticos, notoriamente caracterizada no cenário brasileiro, ao demonstrar que a predefinição de eleições periódicas passa a ser um incentivo ao gestor para agir com agressividade fiscal, podendo até desrespeitar as regras fiscais estabelecidas no Brasil. Ambos os aspectos careciam de discussões no cenário brasileiro, e esta pesquisa se propõe a sanar tal lacuna.

2 DISCUSSÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS

2.1 As Transferências Intergovernamentais e seus Desdobramentos

No processo de organização do Estado, o federalismo fiscal apresenta-se como forma sistematizadora de um modelo ideal na gestão das finanças, de modo que o processo de arrecadação de recursos e as políticas alocativa, estabilizadora e distributiva sejam compartilhados com todos os entes da Federação (Musgrave & Musgrave, 1983).

No caso brasileiro, embora a Constituição Federal de 1988 tenha compartilhado arrecadação de receitas e execução de despesas, as desigualdades sociais inter e intrarregionais, bem como a não adequada repartição das obrigações de cada ente federativo (Affonso, 1996; Varela, 2008), fizeram com que a gestão pública brasileira apresentasse dissociação entre receitas e despesas, provocando o que a literatura chama de *gap fiscal* (Shah, 2007).

Para sanar o problema do *gap fiscal* e equacionar as finanças públicas, o gestor recorre a outras instâncias governamentais para conseguir recursos e viabilizar seu plano de governo (Varela, 2008). O problema é que o gestor poderá ficar muito vulnerável às condições financeiras das outras entidades governamentais ou abrir mão de arrecadar recursos próprios, confiando na ajuda das outras esferas (Varela, 2008). As transferências intergovernamentais são os mecanismos adotados para a repartição de recursos financeiros entre os níveis de governo, assumindo-se que governos descentralizados têm sua capacidade arrecadatória limitada e, portanto, os governos cooperam entre si no processo de geração de recursos para os cofres públicos, para suprir as dificuldades arrecadatórias (Diniz, 2012).

Em que pese as transferências governamentais auxiliarem na cobertura dos *gaps* fiscais das finanças locais, o recebimento de tais recursos pode desencorajar os gestores públicos municipais, reduzindo seus esforços arrecadatórios, já que não há qualquer exigência para que o município os receba (Ribeiro & Toneto Júnior, 2004), nem mesmo em termos fiscais, haja vista o caráter obrigatório de repasse entre os níveis governamentais, isso porque esse modelo governamental, alicerçado na Teoria do Federalismo Fiscal, pode escapar-se do ideal quando posto em prática, apresentando problemas.

Nesse sentido, as transferências intergovernamentais, quando constitucionais, podem gerar uma situação de risco moral entre União/estados e municípios (Zonatto *et al.*, 2011), dado que a gestão receptora desses recursos pode utilizá-los de forma oportunista, adversa ao pacto social da repartição tributária estabelecida na Constituição.

Outro agravante diz respeito ao efeito da ilusão fiscal, em que haverá uma dissociação entre a carga tributária paga efetivamente pelo contribuinte e o nível de serviços públicos ofertados (Fisher, 1982; Oates, 1979). Em outras palavras, o eleitor mediano perderá a noção do poder aquisitivo da gestão ou se afastará dela (Strumpf, 1998), o que se torna mais um canal para o comportamento oportunista do gestor.

Outro problema apresentado pela literatura é a concepção da “hipótese do véu”, de Oates (1999), que, dada a desvinculação dessa receita, elas ingressam nos cofres públicos e entram no bolo das receitas gerais, admitindo ao gestor a evasão fiscal por parte dos municípios de forma proporcional à presença dessas transferências, visto que o gestor dependeria menos dos tributos locais para atender as demandas locais.

Assim, observa-se que esses aspectos podem provocar situações indesejadas para a gestão fiscal (Varela & Fávero, 2010), pelo fato de o gestor acomodar-se à dependência desses recursos ao não fazer esforços arrecadatórios, não atendendo às demandas da população e negligenciando aspectos atinentes à responsabilidade fiscal (Diniz, Lima, & Martins, 2017). Todavia, esse é o comportamento esperado no tocante às transferências constitucionais, em que não são estabelecidas exigências para seu recebimento. No caso das

transferências voluntárias, em que há uma série de exigências, inclusive a devida prestação de contas de seus recursos, a gestão tende a desempenhar um comportamento probo na aplicação desses recursos.

2.2 A Responsabilidade Fiscal dos Governos

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, 2000), entende-se por responsabilidade na gestão fiscal a ação precedida de planejamento, em que se possam prevenir riscos e criar mecanismos de correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, de forma transparente.

Dessa forma, percebe-se que a avaliação da gestão fiscal não só está atrelada ao cumprimento de metas, mas também ao devido acompanhamento e à persistência na busca dos bons resultados da execução orçamentária no curto, médio e longo prazo (Afonso, 2008; Isen, 2014; Cruz & Afonso, 2017). Esse acompanhamento visa à garantia da adequada condição financeira e, por conseguinte, à continuidade na oferta de bens e serviços públicos de qualidade à comunidade (Lima & Diniz, 2016).

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleça uma série de regras fiscais restritivas de operações de crédito, renúncia de receitas, endividamento e gastos com pessoal, por exemplo, não definiu uma regra objetiva para a obtenção de receitas próprias no que tange a metas a serem alcançadas. Todavia, de forma transversal, essa lacuna indiretamente impacta na receita corrente líquida, que é um indicador-base para a verificação de regras fiscais brasileiras, como endividamento e gastos com pessoal, por exemplo.

As transferências correntes, por sua vez, integram o cálculo da receita corrente líquida. Assim, o gestor pode subestimar a carga tributária e continuar, ou até mesmo elevar, seu padrão de produção de bens e serviços públicos (Diniz, Lima, & Martins, 2017). Ainda que isso possa contornar o aspecto legal, pode prejudicar a sustentabilidade do equilíbrio fiscal no longo prazo, e outros aspectos poderão denunciar, no futuro, os riscos da gestão, apresentando sinais negativos na gestão fiscal, como redução na liquidez (capacidade de honrar suas dívidas), ou elevando o custo da dívida, por meio do refinanciamento e da postergação das dívidas, por exemplo.

Nesse sentido, Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) identificaram que a responsabilidade fiscal dos governos municipais está diretamente atrelada à autonomia financeira, o que implica dizer que, quando o gestor reduz seu esforço tributário, conduz sua gestão na contramão da responsabilidade fiscal. Além disso, Afonso e Araújo (2000) já destacavam que uma grande quantidade de municípios brasileiros apresentava dependência financeira, o que pode ser um complicador para a responsabilidade fiscal, pois, com boa arrecadação, espera-se que o gestor apresente bons indicadores de responsabilidade fiscal, e não tê-la pode ser um complicador desses indicadores (Akutsu & Pinho, 2002).

Ao pressupor que a autonomia financeira é inversamente proporcional às transferências, Diniz, Lima e Martins (2017) ressaltam que, embora as transferências governamentais apresentem aspectos positivos, quando elas não são precedidas de condicionadores para seu recebimento e sua aplicação, ou seja, transferências não vinculadas, o gestor pode apresentar um comportamento expansionista de suas despesas em desfavor do bem-estar social.

Diante dessas discussões, estabelece-se a seguinte hipótese de pesquisa:

H1: A responsabilidade fiscal apresenta relação negativa com as transferências constitucionais obrigatórias.

No contraponto disso, as normas de direito financeiro brasileiro admitem outra natureza de transferências governamentais, que são as voluntárias. Essas correspondem à cooperação financeira e orçamentária entre os entes federativos, que se caracteriza, especialmente, pela discricionariedade de quem as cede de fornecê-las ou não e pelo estabelecimento de condições para seu recebimento e sua aplicação. Quando não vinculadas, as transferências abrem margem para um comportamento oportunista do gestor (Diniz *et al.*, 2017); quando vinculadas, pressupõe-se um comportamento probó do gestor, alinhado com a responsabilidade fiscal.

Assim, entende-se que sua presença e representatividade nos orçamentos públicos deve estabelecer relações diretas com a responsabilidade fiscal. Com isso, levanta-se a seguinte hipótese de pesquisa:

H2: A responsabilidade fiscal apresenta relação positiva com as transferências voluntárias.

2.3 Oportunismo Eleitoral e Teoria dos Ciclos Políticos Orçamentários

A verificação da responsabilidade fiscal está relacionada ao cumprimento das regras fiscais estabelecidas pela legislação. No entanto, não se deve esquecer que o gestor pode ter outros interesses, que não os meramente legais, na relação entre os fatores políticos e institucionais e o desempenho fiscal (Alesina & Perotti, 1996; Poterba, 1996). Entre esses fatores, a Teoria da Escolha Pública, que pressupõe decisões racionais, demonstra que o gestor fará esforços no sentido de maximizar o orçamento que está sob sua gerência, aumentando o número de empregados, bem como seu poder, prestígio e poder de barganha, mesmo isso colapsando com os interesses sociais e coletivos (Niskanen, 1971).

Nesse sentido, o modelo dos ciclos políticos econômicos, desenhado por Nordhaus (1975), é caracterizado quando um político em exercício, ao buscar a reeleição, comporta-se de forma oportunista, promovendo políticas econômicas expansionistas antes das eleições. O comportamento oportunista pode desenvolver-se tanto para a permanência do gestor no cargo, quanto pela continuidade de seu partido na gestão (Klein & Sakurai, 2015).

Mais tarde, os gestores passaram a adotar políticas fiscais expansionistas alternativas, passando de tipos menos visíveis para tipos de gastos mais visíveis e eleitorais, sem, necessariamente, aumentar os gastos totais e, sobretudo, sem promover *déficits*, mostrando-se, aparentemente, mais competente no cargo (Klein & Sakurai, 2015; Rose, 2006). Dessa forma, demonstrar ao eleitor um comportamento probó na gestão das finanças públicas, por meio de indicadores de responsabilidade fiscal, pode ser mais uma motivação para o gestor. Esse comportamento cíclico é o que se caracteriza como os ciclos políticos orçamentários, idealizados por Rogoff (1990).

Em ambos os casos, desenvolvendo políticas expansionistas ou alterando a composição orçamentária, o gestor estará agindo de forma oportunista, visando beneficiar-se no processo eleitoral. Como a democracia do Brasil não é considerada estabelecida ou sólida, dada sua juventude, este estudo optou por traçar a hipótese de pesquisa considerando-se a política expansionista traçada por Rogoff (1990), ou seja, o gestor pode negligenciar ou pressionar as regras fiscais, devido à proximidade das eleições, visto que ele pode ter seu mandato prolongado. Diante disso, estabeleceu-se a terceira hipótese de pesquisa:

H3: Os anos eleitoral e pré-eleitoral influenciam negativamente a responsabilidade fiscal.

Adicionalmente, nem todos os gestores públicos são elegíveis e nem todos buscam a reeleição, pois as regras eleitorais podem proibir o gestor de continuar no cargo no período subsequente (Klein & Sakurai, 2015), como é o caso da legislação brasileira (Emenda

Constitucional n.º 16/1997) vigente, que admite que o gestor seja reeleito para um único período subsequente.

Esse comportamento já era destacado por Rogoff (1990), no sentido de que a perspectiva de poder concorrer à reeleição, no futuro, levanta a tentação de distorcer a política fiscal e, assim, tende a exacerbar o ciclo político orçamentário. No contraponto, caso o gestor não possa, por questões legais, candidatar-se à reeleição, pode reduzir seus esforços políticos de tentar demonstrar uma imagem competente para o eleitorado. O gestor pode buscar, ainda, quando impedido de concorrer à reeleição, deixar um ambiente fiscal desfavorável para o adversário político (Klein & Sakurai, 2015).

Dessa forma, as diferenças observáveis no comportamento fiscal do gestor podem ser explicadas pelas diferentes condições de reeleição do gestor (Alt *et al.*, 2011; Besley & Case, 1995; Nogare & Ricciuti, 2011; Smart & Sturm, 2013).

Diante desses apontamentos, estabeleceu-se a quarta hipótese de pesquisa:

H4: Gestores no primeiro mandato de governo têm maior predisposição a cumprir regras de responsabilidade fiscal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Universo e Amostra

O universo deste estudo, em tese, engloba todos os municípios brasileiros. No que se refere à amostra, essa foi composta pelos municípios que atenderam aos seguintes critérios: (a) cem maiores municípios em termos populacionais e (b) disponibilidade de todas as variáveis necessárias à investigação em todo o período de análise. A escolha dos maiores municípios justifica-se pela disposição espacial, ou seja, pelo fato de tais municípios abrangerem todas as regiões geográficas do país, e por serem dotados de capacidade econômica significativa em nível nacional, o que condiciona maiores capacidades de esforços arrecadatários e, portanto, dá relevância aos achados desta pesquisa.

Diante disso, houve ausência de dados de cunho orçamentário, motivo pelo qual retirou-se, integralmente, da amostra cinco municípios por ausência persistente de dados. Quanto àqueles municípios que não foram obtidos dados em, no máximo, três anos, optou-se por retirá-los apenas nos respectivos anos. Com isso, a amostra resultou em 95 municípios que atenderam os critérios de seleção.

O espaço amostral corresponde aos exercícios financeiros de 2006 a 2016, limitados pela variável dependente, que apresenta disponibilidade de dados exatamente nesse período.

As variáveis necessárias ao estudo foram coletadas nas seguintes bases de dados: (a) as variáveis orçamentárias e populacionais, no banco de dados do Finanças do Brasil (FINBRA), disponível no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); (b) as variáveis correspondentes aos indicadores demográficos e econômicos, por meio do sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e (c) as variáveis eleitorais, no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

3.2 Operacionalização das Variáveis e Modelo Econométrico Proposto

Encontrar uma métrica para a responsabilidade fiscal dos governos que seja razoável e aceitável tem sido uma dificuldade nos estudos que abordam essa temática (Araújo & Loureiro, 2005; Cruz & Afonso, 2017; Kloha, Weissert, & Kleine, 2005). Apesar disso, uma medida bastante utilizada nas pesquisas de cunho científico tem sido o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que avalia a situação fiscal dos municípios brasileiros com base em

cinco indicadores orçamentários: (a) receitas próprias dos municípios, (b) gasto com pessoal, (c) investimentos realizados, (d) liquidez da gestão e (e) custo da dívida. Notadamente, esses indicadores abrangem os aspectos tidos como de responsabilidade fiscal dispostos na LRF. Dessa forma, esta pesquisa utilizará como variável dependente a nota do IFGF dos municípios brasileiros, divulgados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN).

Como o objetivo desta pesquisa consiste em analisar a relação entre as transferências governamentais e a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros, serão utilizadas duas variáveis de interesse: (a) a proporção das transferências governamentais constitucionais nas receitas orçamentárias dos municípios da amostra, assumindo o pressuposto de que tais recursos, em grande escala, não estão relacionados a exigências para o seu recebimento e, logo, podem não apresentar relações diretas com a responsabilidade fiscal; e (b) a proporção das transferências voluntárias nas receitas orçamentárias totais, assumindo o pressuposto de que tais recursos são vinculados e, por sua natureza, estão relacionadas a exigências para o seu recebimento, apresentando relações diretas com a responsabilidade fiscal.

Embora a base do IFGF apresente as receitas próprias em sua metodologia de cálculo, a FIRJAN leva em consideração as receitas de impostos, taxas, contribuições, inclusive patronais, de serviços e outras receitas de capital. Todavia, a ação fiscal do gestor envolve, prioritariamente, angariar recursos financeiros por meio de esforços tributários suficientes para suportar determinado nível de demanda da comunidade (Matias-Pereira, 2010), sem os quais impactaria negativamente o equilíbrio das finanças públicas, provocando déficits ou endividamento (Lima & Diniz, 2016). Assim, esta pesquisa utilizará como variável independente a proporção das receitas tributárias nas receitas orçamentárias como *proxy* do esforço tributário dos governos locais.

Outro fator que demonstra o termômetro fiscal dos governos diz respeito ao resultado orçamentário, que, quando negativo, demonstra a necessidade de financiamento (Lima & Diniz, 2016), o que pode fragilizar a responsabilidade fiscal do gestor, e que não consta na base do IFGF. Dessa forma, este estudo também utilizará, como variável independente, o Resultado Primário dos municípios como *proxy* indutora da responsabilidade fiscal dos gestores locais.

Além disso, a Teoria dos Ciclos Políticos prevê que o gestor pode apresentar um comportamento oportunista, influenciando a composição orçamentária em vista do processo eleitoral, seja pela permanência própria no poder, seja para postulação do seu partido na continuidade da gestão (Drazen & Eslava, 2010; Klein & Sakurai, 2015; Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990; Schneider, 2010). Ademais, o comportamento fiscal do gestor pode ser explicado pelas diferentes condições de (re)eleição do gestor, se primeiro ou se segundo mandato (Alt *et al.*, 2011; Besley & Case, 1995; Nogare & Ricciuti, 2011; Smart & Sturm, 2013). Dessa forma, visando controlar esse efeito e se o gestor, de fato, apresenta-se responsabilmente fiscal no ano eleitoral e pré-eleitoral, foram estabelecidas variáveis *dummies* para esses anos e para os mandatos de gestão e de interação entre eles e dos anos com as transferências voluntárias.

Adicionalmente, foram definidas variáveis de controle de cunho econômico, demográfico e regional, haja vista as discrepâncias provocadas pela dispersão econômica, demográfica e regional que caracteriza o cenário brasileiro, por sua extensão continental. Todas essas variáveis foram levadas ao modelo econométrico proposto nesta pesquisa e estão apresentadas na Equação 1, a seguir.

$$IRF_{it} = \beta_0 + \beta_1 TCons_{it} + \beta_2 TVol_{it} + \beta_3 RT_{it} + \beta_4 RGov_{it} + \beta_5 E_t + \beta_6 PrE_t + \beta_7 Mand_{it} + \beta_8 (E_t * TVol_{it}) + \beta_9 (PrE_t * TVol_{it}) + \beta_{10} (PrE_t * Mand_{it}) \quad (1)$$

$$+ \beta_{11} Pop_{it} + \beta_{12} PIB_{it} + \beta_{13} SSE_i + \varepsilon$$

- IRF_{it} corresponde à nota do Índice Firjan de Gestão Fiscal do município i no período t ;
- $TCons_{it}$ corresponde à razão entre as Transferências Correntes, subtraindo-se as Receitas de Convênios, e o Total das Receitas Orçamentárias do município i no período t ;
- $TVol_{it}$ corresponde à razão entre o somatório das Transferências de Capital e das Receitas de Convênios e o Total das Receitas Orçamentárias do município i no período t ;
- RT_{it} relaciona-se à razão entre as Receitas Tributárias e o Total das Receitas Orçamentárias do município i no período t ;
- $RGov_{it}$ é uma variável *dummy*, em que 1 corresponde ao exercício em que o município apresentou resultado primário superavitário e 0, em caso contrário;
- E_t é uma variável *dummy*, em que 1 corresponde ao ano eleitoral e 0, aos demais;
- PrE_t é uma variável *dummy*, em que 1 corresponde ao ano pré-eleitoral e 0, aos demais;
- $Mand_{it}$ é uma variável *dummy*, em que 1 corresponde ao primeiro mandato do gestor e 0, aos demais;
- PIB_{it} compreende o Produto Interno Bruto *per capita* do município i no período t ;
- Pop_{it} corresponde ao quantitativo populacional do município i no período t ;
- SSE_i é uma variável *dummy*, em que 1 corresponde aos municípios pertencentes às regiões Sul (S) e Sudeste (SE) e 0, às demais regiões brasileiras.

Verificados os pressupostos básicos para os modelos de regressão, foi utilizado o modelo de dados em painel referente ao período amostral, que testou, previamente, qual o efeito recomendado. Após isso, foram observadas as estimações estatísticas apresentadas no modelo para os testes das hipóteses levantadas nesta pesquisa. Para melhor análise das estimativas do modelo, as variáveis foram sendo acrescentadas ao modelo da seguinte forma: (a) inicialmente, somente as variáveis referentes às transferências governamentais; (b) depois, foram agregadas ao modelo as demais variáveis orçamentárias; (c) em seguida, foram juntados os ciclos políticos; (d) posteriormente, foram retiradas as transferências voluntárias e essas foram postas em interação com os ciclos políticos; e (e) todas as variáveis trabalhadas nesta pesquisa foram juntadas, conforme apresentado na Equação 1.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 Apresentação dos Resultados

O objetivo deste estudo foi o de analisar a relação entre a natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros. Orientado por esse objetivo, os procedimentos metodológicos definiram as variáveis operacionalizadas, com o intuito de fazer inferências sob a ótica dos ciclos políticos e da ilusão fiscal.

Os resultados das estatísticas descritivas das variáveis orçamentárias utilizadas nesta pesquisa são apresentados na Tabela 1.

As informações da Tabela 1 mostram como os dados estão distribuídos. Em geral, esses resultados revelam que os municípios da amostra demonstraram no período, de acordo com a escala do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, boa responsabilidade fiscal, dado seu indicador médio de responsabilidade fiscal (0,62), chegando a haver municípios com gestão de excelência (0,93), de acordo com a escala. Apesar disso, houve município que apresentou gestão crítica (0,24). O comportamento extremo de ambos os lados demonstra a dispersão dos valores em torno da média.

Tabela 1

Estatística descritiva das variáveis orçamentárias relativas à responsabilidade na gestão fiscal de governos municipais brasileiros - de 2006 a 2016

Variável/Estatística	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
IRF	0,6262	0,1275	0,2478	0,9346
Tconst	0,6166	0,1299	0,2657	0,9545
Tvol	0,0341	0,0370	0,0000	0,3236
RT	0,2461	0,1382	0,0225	0,8169
RGov	0,8313	0,3746	0,0000	1,0000

Nota. Quantidade de municípios da amostra: 95. Quantidade de observações: 1.014.

IRF corresponde ao Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, *TConst* corresponde a Transferências Constitucionais Obrigatórias, *TVol* corresponde a Convênios e Transferências de Capital, *RT* corresponde a Receitas Tributárias e *RGov* corresponde a resultado governamental (obedecendo à equação simples de receitas - despesa), em que se atribuiu 1 para o resultado positivo e 0 para o resultado negativo.

Além disso, esses dados indicam que boa parte das receitas municipais são oriundas de transferências constitucionais obrigatórias (0,61), correspondendo às expectativas iniciais desta investigação. A receita tributária é outra fonte de receita importante nos orçamentos municipais (0,24), mas corresponde, em média, a menos da metade das transferências constitucionais dos municípios da amostra. Com relação às transferências voluntárias, sua presença foi bem reduzida nos orçamentos governamentais da amostra e do período analisado (0,03). Ainda, observou-se que grande parte dos exercícios analisados foi caracterizada pela presença de resultados superavitários.

A Tabela 2, na sequência, expõe as matrizes de correlação de Pearson e Spearman com as correlações bivariadas entre as variáveis orçamentárias da pesquisa.

Como os dados analisados são indicadores que não variam para o infinito, limitando-se a uma escala de zero a um, recomenda-se utilizar as correlações apresentadas pelo método de Spearman. Assim, verifica-se que três das quatro variáveis apresentaram correlação significativa com a variável de interesse.

Dessa forma, os resultados da Tabela 2 revelam que as transferências governamentais obrigatórias guardam relações inversas com a responsabilidade na gestão fiscal (-0,31), aludindo ao problema da ilusão fiscal apresentado pela literatura, apesar de as transferências voluntárias, também, terem apresentado significância com relação inversa (-0,05).

Por sua vez, as variáveis receitas tributárias e resultado governamental mostraram relações diretas com a responsabilidade na gestão fiscal, sugerindo que, quando o governo municipal apresenta maiores volumes de receitas próprias (0,23) e sua execução orçamentária é superavitária (0,18), o gestor tem maior predisposição a ser mais responsável na condução do orçamento público.

Em resposta à problemática desta pesquisa, buscou-se testar as hipóteses traçadas pelos modelos teóricos por meio das estimativas econométricas, de acordo com a Equação 1, com o fim de testar as relações existentes entre as variáveis analisadas. Para entender, de forma aprofundada, as relações propostas, a opção foi ir acrescentando as variáveis ao modelo.

Tabela 2

Correlação entre as variáveis orçamentárias relativas à responsabilidade na gestão fiscal de governos municipais brasileiros – de 2006 a 2016

Variável/Estatística	IRF	TConst	Tvol	RT	RGov
IRF		-0,3139*** (0,0000)	-0,0551* (0,0785)	0,2362*** (0,0000)	0,1817*** (0,0000)
Tconst	-0,3087*** (0,0000)		0,2793*** (0,0000)	-0,6720*** (0,0000)	-0,2169*** (0,0000)
Tvol	-0,0534* (0,0892)	0,2537*** (0,0000)		-0,3162*** (0,0000)	-0,1301*** (0,0000)
RT	0,0971*** (0,0020)	-0,5252*** (0,0000)	-0,2433*** (0,0000)		0,1425*** (0,0000)
RGov	0,1776*** (0,0000)	-0,2061*** (0,0000)	-0,1716*** (0,0000)	0,1355*** (0,0000)	

Nota. Os asteriscos indicam os níveis de significância estatística: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,001$.

IRF corresponde ao Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, *TConst* corresponde a Transferências Constitucionais Obrigatórias, *TVol* corresponde a Convênios e Transferências de Capital, *RT* corresponde a Receitas Tributárias e *RGov* corresponde a resultado governamental (obedecendo à equação simples de receitas - despesa), em que se atribuiu 1 para o resultado positivo e 0 para o resultado negativo.

Tabela 3

Estimativas resultantes do modelo econométrico proposto para a responsabilidade na gestão fiscal de governos municipais brasileiros

IRF	Modelo				
	Somente transferências (A)	Somente variáveis orçamentárias (B)	Agregando os ciclos políticos (C)	Agregando às interações (D)	Equação 2 (E)
Tconst	-0,1302***	-0,1705***	-0,3262***	-0,3081***	-0,3081***
Tvol	0,4084***	0,3695***	0,3951**		
RT		-0,0540**	-0,1551***	-0,1462***	-0,1780***
RGov		0,0155*	0,0238**	0,0223*	0,0228**
E			-0,0041		-0,0264
PrE			-0,0094		-0,0356***
Mand			-0,0127		-0,0109
E * TVol				0,5558***	0,6609***
PrE * TVol				0,1927	0,7359**
E*Mand				-0,0222*	-0,0091
Pop					4,4709
PIBp					7,0406
SSE					0,0295**
Constante	0,6923***	0,7189***	0,8469***	0,8329***	0,8343***
R ² :	0,0960	0,1848	0,3006	0,3058	0,2780
Teste F:	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
VIF:	1,07	1,25	1,28	1,31	1,90
Breusch-Pagan:	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Parman:	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Observações:	1.014	1.014	659	659	659

Nota. Os asteriscos indicam os níveis de significância estatística: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,001$.

IRF corresponde ao Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, *TConst* corresponde a Transferências Constitucionais Obrigatórias, *TVol* corresponde a Convênios e Transferências de Capital; *RT* corresponde a Receitas Tributárias, *RGov* corresponde a resultado governamental (obedecendo à equação simples de receitas - despesa), em que se atribuiu 1 para o resultado positivo e 0 para o resultado negativo, *E* corresponde a anos eleitorais, *PrE* corresponde a anos pré-eleitorais, *Mand* corresponde ao primeiro mandato do gestor, *Pop* é a população do município, *PIBp* corresponde a Produto Interno Bruto per capita e *SSE* corresponde a municípios pertencentes às regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Foram verificados os pressupostos básicos para os modelos de regressão e aplicados os testes para a orientação do modelo, verificando-se que o modelo mais ajustado corresponde ao *pooled*, rejeitando-se os modelos com efeitos fixos e aleatórios (Breusch-Pagan: 0,0000 e Parman: 0,0000). Assim, as estimativas revelam que as variáveis utilizadas no modelo influenciam a responsabilidade da gestão fiscal dos governos municipais brasileiros analisados, embora tais variáveis expliquem, moderadamente, o desempenho fiscal (de 9% a 30%), conforme apresentado na Tabela 3.

4.2 Discussão dos Resultados

Os resultados apresentados na Tabela 3 confirmaram a primeira hipótese desta pesquisa, segundo a qual a responsabilidade fiscal apresenta relação negativa com as transferências constitucionais obrigatórias. Isso implica dizer que tais resultados admitem o problema da ilusão fiscal nos governos municipais brasileiros analisados, uma vez que esses recursos são assegurados aos municípios sem maiores exigências. Com isso, o gestor fica à vontade no cargo e passa a negligenciar aspectos de responsabilidade fiscal, provocando efeitos indesejados para o equilíbrio das finanças públicas, corroborando os estudos de Zonatto *et al.* (2011), Varela e Fávero (2010) e Diniz *et al.* (2017).

Do mesmo modo, os resultados, também, confirmam a segunda hipótese desta pesquisa, cujo pressuposto é o de que *a responsabilidade fiscal apresenta relação positiva com as transferências voluntárias*, demonstrando que, ao atrelar regras ou exigências para os recebimentos desses recursos públicos, os gestores são estimulados a apresentar esforços para demonstrar um comportamento adequado, em termos fiscais, e garantir o recebimento de novos recursos, o equilíbrio das finanças públicas e a continuidade das atividades governamentais, resultado similar ao identificado por Diniz *et al.* (2017).

Assim, ambos os achados reforçam a dissociação que as diferentes naturezas das transferências governamentais provocam nas finanças públicas: quando livres, desvinculadas, sem a necessidade de prestação de contas ao ente concedente, o gestor fica mais à vontade e agressivo em sua direcionalidade, o que impacta negativamente a responsabilidade fiscal e, por conseguinte, a vida da população local; quando são discricionárias, vinculadas e com obrigatoriedade de prestação de contas, o gestor torna-se mais cauteloso e probo, o que reflete positivamente em sua responsabilidade fiscal, com ganhos sistemáticos para a saúde e o equilíbrio das finanças públicas e para a sociedade como um todo.

Outro achado da pesquisa refere-se à verificação da relação inversa das receitas tributárias com a responsabilidade fiscal, remetendo-se para aspectos de que aportes maiores de recursos públicos não necessariamente condicionam melhores resultados governamentais, sugerindo-se que podem gerar gastos excedentes ou que desequilibrem a equação orçamentária, com claros prejuízos para a responsabilidade fiscal.

Os dados revelam, ademais, que, quando os governos apresentam resultados orçamentários superavitários (positivos), eles demonstram, embora em menor escala, maior responsabilidade na condução dos recursos. Isso alude para o fato de que o gestor, ao apresentar um resultado positivo, pode não estar alocando recursos de forma desordenada, ou seja, não estaria desequilibrando as finanças públicas.

Adicionalmente, buscou-se acrescentar ao modelo variáveis que correspondem aos ciclos políticos orçamentários e suas interações com as transferências voluntárias, para entender e justificar o comportamento fiscal do gestor no período analisado, de 2006 a 2016. Nesse período, ocorreram três eleições municipais (2008, 2012 e 2016), e, dada a dificuldade na coleta dos dados referentes às variáveis *proxies* para os ciclos políticos, a amostra permaneceu com 95 municípios, porém com 659 observações, em um painel não balanceado.

Os resultados dessas estimativas econométricas estão dispostos nas colunas C, D e E da Tabela 3, a partir dos quais é possível observar a existência de alguns comportamentos discrepantes do gestor nos anos eleitorais e pré-eleitorais ou no primeiro mandato, em comparação aos demais períodos de sua gestão. Isoladamente, foi verificada significância somente na coluna E, ratificando-se a terceira hipótese levantada por esta pesquisa, caracterizando uma postura de agressividade fiscal que o gestor adota com vistas à obtenção de vantagens, pois foi identificada a relação inversa no ano pré-eleitoral, dada a proximidade das eleições. Essa caracterização é aderente ao modelo dos ciclos políticos defendido por Nordhaus (1975), McRae (1977) e Alesina (1987) e corrobora os achados dos estudos de Rose (2006), Costa (2006) e Queiroz (2015).

Ao interagir os ciclos políticos com as transferências voluntárias, verificou-se significância estatística ao nível de 1% no ano eleitoral e a 5% no ano pré-eleitoral, o que sugere que o gestor irá captar convênios e transferências de capital e apresentará um comportamento responsável em termos fiscais, dado o sinal positivo entre as variáveis. Esses resultados vêm a reforçar a segunda hipótese levantada por esta pesquisa, segundo a qual *a responsabilidade fiscal apresenta relação positiva com as transferências voluntárias*, o que implica dizer que o gestor, ao se aproximar do período eleitoral, esboçará um esforço mais consistente para conseguir obter maior volume de recursos de outras instâncias governamentais, a fim de beneficiá-lo no processo eleitoral iminente.

Da mesma forma, embora, isoladamente, a variável que captou o efeito do primeiro mandato do gestor não tenha apresentado significância estatística, ao interagi-la com o ano eleitoral, verificou-se que o gestor apresenta, levemente, maior predisposição a infringir regras de responsabilidade fiscal no primeiro mandato. Esse resultado confirma, assim, a quarta hipótese formulada nesta pesquisa, que defende que *gestores no primeiro mandato de governo têm maior predisposição a descumprir regras de responsabilidade fiscal*.

Verificou-se, ainda, que os gestores dos municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil revelam maior predisposição ao comportamento adequado e responsável diante de aspectos fiscais governamentais, justificado por melhores condições sociais e educacionais notadamente presentes nessas regiões, se comparadas às demais.

Em linhas gerais, todas as hipóteses foram confirmadas pelos resultados estatísticos. Demonstrou-se, assim, que a responsabilidade na gestão fiscal é caracterizada pela presença de transferências voluntárias (*hipótese 2*), tendo em vista as exigências existentes para seu recebimento. No contraponto, quando as transferências são constitucionais, ou seja, são obrigatórias, admitem-se espaços para comportamentos adversos à responsabilidade fiscal (*hipótese 1*). Ainda, verificou-se que, em anos eleitorais e pré-eleitorais, o gestor demanda um comportamento expansionista e de agressividade fiscal, visando benefícios particulares no processo eleitoral (*hipótese 3*), assim como ocorre quando o gestor está diante da possibilidade de reeleição, em seu primeiro mandato de governo (*hipótese 4*). Todos esses achados estão em consonância com o problema de ilusão fiscal provocado pelas transferências governamentais e com a teoria dos ciclos políticos orçamentários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi o de analisar a relação entre a natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros. Nesse contexto, são duas as naturezas de transferências governamentais: as constitucionais, que são obrigatórias, e as voluntárias, que são discricionárias. Os arranjos teóricos sinalizam que, quando são obrigatórias, podem gerar uma situação de risco moral entre União/estados e

municípios, caracterizando-se o efeito de ilusão fiscal. Ademais, a legislação brasileira estabelece eleições periódicas bem definidas, o que pode ensejar oportunismos eleitorais, caracterizando-se os denominados ciclos políticos.

Em ambos os casos, o gestor pode negligenciar aspectos de responsabilidade fiscal e agir com agressividade fiscal, o que poderá desequilibrar as finanças públicas, seja no exercício corrente, seja no futuro.

Sob essa perspectiva e com fundamento em evidências empíricas e pressupostos teóricos, foram estabelecidas quatro hipóteses: a de que as transferências obrigatórias têm relação negativa com a responsabilidade fiscal (1); a de que as transferências voluntárias têm relação positiva (2); a de que o período eleitoral faz o gestor problematizar a responsabilidade fiscal (3) e a de que o gestor, ao buscar a (re)eleição, tem maior predisposição a cumprir as regras fiscais estabelecidas (4).

Nesse sentido, ao confirmar as hipóteses formuladas, as evidências desta pesquisa permitiram afirmar que a responsabilidade na gestão fiscal é influenciada pela presença de transferências voluntárias, em face das exigências existentes para seu recebimento. No contraponto, quando as transferências são constitucionais e, portanto, obrigatórias, admitem-se espaços para comportamentos adversos à responsabilidade fiscal, já que não há grandes requisições para seu recebimento.

Assim, conclui-se que estabelecer amarras para o recebimento de recursos advindos de outras esferas governamentais é benéfico à gestão fiscal dos municípios, visto que isso pode fortalecer o equilíbrio entre receitas e despesas, na correta alocação dos recursos públicos, e estimular o gestor a angariar volumes maiores de recursos, próprios ou de outros entes federativos. Esses resultados estão em aderência com os de Zonatto *et al.* (2011), Varela e Fávero (2010) e Diniz *et al.* (2017).

De igual maneira, esta pesquisa contribui, de forma incremental, ao reforçar o comportamento divergente da gestão municipal frente ao recebimento de transferências governamentais, a depender de sua natureza, se voluntária ou se obrigatória, demonstrando que a ausência de normas abre espaço para que o gestor negligencie regras fiscais, o que prejudica a saúde financeira dos governos. Ainda, há contribuição desta pesquisa quanto aos aspectos relacionados aos ciclos políticos, notoriamente caracterizado no cenário brasileiro, ao se demonstrar que a predefinição de eleições periódicas passa a ser um incentivo ao gestor para que ele aja com oportunismo. Desse modo, lança-se questionamento acerca do pacto federativo brasileiro, das regras para o recebimento das transferências intergovernamentais e, propriamente, das regras fiscais, que precisam de ajustes para que seja aprimorado o processo de *accountability*.

REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R. R.; & Araújo, E. A. (2000). A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos de Finanças Públicas*, 1, 19-30.
- Akutsu, L.; & Pinho, J. A. G. (2002, set./out.). Sociedade da informação, accountability e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 723-745.
- Alesina, A.; Perotti, R. (1996). Fiscal discipline & the budget process. *American Economic Review*, 86(2), 401-407. <http://dx.doi.org/10.2307/1884222>
- Araujo, F. C.; & Loureiro, M. R.. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 39(6):1231-52, Nov./Dez.

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado em 20 agosto, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cruz, C. F.; Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 52(1):126-148, jan. - fev. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612165847>
- Costa, M. M. A. (2006). Reeleição e Política Fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. *Dissertação* (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Curso de Pós-Graduação em Economia, UNB, Brasília.
- Cruz, C. F.; Macedo, M. A. da S.; & Sauerbronn, F. F. (2013, nov./dez.). Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1375-399. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000600003>.
- Daflon, B; & Perritaz, S. (2003). L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire: présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises. *Working Paper*, n. 336, Faculté des Sciences Economiques et Sociales, University of Fribourg.
- Diniz, J. A. (2012). *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Diniz, J. A., Lima, R. H. de, & Martins, V. G. (2017, abr-jun). O efeito *flypaper* no financiamento da educação fundamental dos municípios paraibanos. *Administração Pública e Gestão Social*, abr-jun: 9(2), 75-134. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i2.1211>
- Drazen, A.; Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: theory & evidence. *Journal of Development Economics*, 92(1), 39-52. <https://doi.org/10.1016/j.jdevec0.2009.01.001>
- Gasb. (1978). Governmental Accounting Standard Board. *Concept statement n° 1: objectives of financial reporting*. Stamford, Connecticut.
- Groves, S. M.; & Valente, G. (1986). *Evaluating financial condition: a handbook for local government* (4th ed., Karls Nollenberger, rev.). Washington: The International City/Country Management Association-ICMA.
- Klein, F. A.; Sakurai, S. N. (2015). Term limits & political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy *European Journal of Political Economy*, 37, 21-36. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.10.008>
- Isen, A. (2014). Do local government fiscal spillovers exist? Evidence from counties, municipalities, and school districts. *Journal of Public Economics*, v. 110, p. 57-73, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.12.005>
- Kloha, P.; Weissert, C. S.; & Kleine, R. (2005). Developing and testing a new composite model to predict local fiscal distress. *Public Administration Review*, v. 65, n. 3, p. 313-323, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00456.x>
- Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 20 agosto, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Lima, S. C.; & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade Pública: Análise financeira governamental*. São Paulo: Atlas.
- Matias, A. B.; & Campello, C. A. G. B. (2000). *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas.

- Matias-Pereira, J. (2010). *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil* (5. ed.). São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2012). Federalismo fiscal e crise econômica nos municípios brasileiros. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 1, 17 set.
- Musgrave, R. A (1959). *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas.
- Musgrave, R. A.; & Musgrave, P. B (1983). *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- Miller, G. J. (2001, June). *Fiscal health in New Jersey's largest cities*. Cornwall Center Publication Series. Department of Public Administration, Faculty of Arts & Sciences.
- Niskanen, W. A (1971). *Bureaucracy & representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nordhaus, W. D. (1975, Apr.). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190. 10.2307/2296528
- Poterba, J. M. (1996). Balanced budget rules & fiscal policy: evidence from the States. *National Tax Journal*, 48(3), 329-336.
- Oates, W. (1979). Lump-sum intergovernmental grants have price effects. In: P. Mieszkowski, & W. H. Oakland. *Fiscal federalism & grants-in-aid*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Oates, W. (1999, Sep.). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Queiroz, D. B. (2015). Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros. *Tese* (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Interregional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB/UFPB/UFRN. Natal, RN.
- Ribeiro, T. B.; & Toneto Júnior, R. (2004, jun./dez.). As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, 27, 117-139. Recuperado em 20 agosto, 2018, de <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/52/52>
- Rogoff, K. (1990, March). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review* Vol. 80, N. 1 (Mar., 1990), 21-36. Retrieved 20 August, 2018, from <https://www.jstor.org/stable/2006731>
- Rose, S. (2006). Do fiscal rules dampen the political business cycle?. *Public Choice*, 128, 407-431. <http://doi.org/10.1007/s11127-005-9007-7>
- Schneider, C. J. (2010). Fighting with one hand tied behind the back: political budget cycles in the West German states. *Public Choice*, 142(1-2), 125-150. <http://doi.org/10.1007/s11127-009-9480-5>
- Shah, A. (2007). A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfer. In: R. Boadway, A. Shah. *Intergovernmental fiscal transfers: principles & practice*. Washington, D.C. World Bank.
- Strumpf, K. S. (1998). A predictive index for the flypaper effect. *Journal of Public Economics*, 69(3), 389-412.
- Varela, P. S. (2008). *Financiamento e controladoria dos municípios paulistas no setor de saúde*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Zonatto, N.; Kroth, D. C.; & Rodrigues, M. P. (2011, jul./dez.). Desempenho fiscal dos municípios catarinenses e seus determinantes: uma análise econométrica para o período de 2000 a 2008. *Perspectiva Econômica*, 7(2), 78-92. <http://doi.org/10.4013/pe.2011.72.02>

The Relationship of Governmental Transfers Nature and the Fiscal Responsibility of Brazilian Municipal Governments

ABSTRACT

Objective: to analyze the relationship between the government transfers nature and the fiscal responsibility of Brazilian municipal governments, from the perspective of Political Cycles.

Method: using panel data regression, with pooled effects, we analyzed the behavior of budgetary and electoral factors in 95 large Brazilian municipalities, from 2006 to 2016, with effects on fiscal responsibility, through regression with panel data, with pooled effects.

Originality/relevance: according to the theoretical constructs, the problem of fiscal illusion misrepresents the conduct of public budget in relation to taxpayers, which led this study to associate it with fiscal responsibility. Based on this assumption, such a relationship can be strengthened in electoral periods, which led this research to control it.


Results: the evidences confirmed that the responsibility in fiscal management is positively influenced by voluntary transfers presence, in view of the requirements linked to their receipt. On the other hand, when transfers are constitutional and therefore obligatory, spaces are allowed for behaviors that are aggressive to fiscal responsibility. In addition, it was found that in election and pre-election years, the manager also exhibits fiscal aggressive behavior.

Theoretical/Methodological Contributions: all findings incrementally contribute to the existing literature so far, to confirm the diagnosis and understanding of fiscal illusion problems caused by government transfers, and that is aggravated by observing the Budget Political Cycles, considerably impacting on government fiscal liability.

Keywords: Government transfers; Fiscal Illusion; Fiscal Responsibility; Budgetary Political Cycles.

Ronaldo José Rêgo de Araújo 

Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
Paraíba, Brasil
E-mail: ronaldocontabilidade@ymail.com

Dimas Barrêto de Queiroz 

Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
Paraíba, Brasil
E-mail: dimasqueiroz@gmail.com

Edilson Paulo 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: e.paulo@uol.com.br

Carla Janaina Ferreira Nobre 

Universidade Federal de Pernambuco,
Pernambuco, Brasil
E-mail: carlajanainanobre@gmail.com

Received: April 27, 2019

Revised: July 30, 2019

Accepted: December 02, 2019

Published: April 30, 2020

