



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getúlio Vargas

Cruz, Cláudia Ferreira da; Afonso, Luís Eduardo
Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios
Revista de Administração Pública, vol. 52, núm. 1, 2018, Janeiro-Fevereiro, pp. 126-148
Fundação Getúlio Vargas

DOI: 10.1590/0034-7612165847

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241056624007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios

Cláudia Ferreira da Cruz

Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Rio de Janeiro / RJ — Brasil

Luís Eduardo Afonso

Universidade de São Paulo / Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade
São Paulo / SP — Brasil

De uma perspectiva multidimensional da gestão fiscal, este trabalho analisa a relação entre indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais com variáveis representativas dos pilares planejamento, transparência e controle. O estudo utilizou dados primários de 282 municípios brasileiros, com população superior a 100 mil habitantes, no período de 2010 a 2013. Os indicadores fiscais não apresentaram relações significativas entre si e revelaram ainda reduzida associação com as demais variáveis representativas da gestão fiscal. Sugere-se que uma das razões esteja na diferença entre os incentivos que os gestores públicos têm para cumprir metas e limites fiscais e para atender os demais pilares. Esta pesquisa amplia a discussão sobre a avaliação da gestão fiscal responsável para além da literatura sobre indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais.

Palavras-chave: responsabilidade fiscal; indicadores fiscais; municípios; finanças públicas, contabilidade pública.

Gestión fiscal y pilares de la Ley de Responsabilidad Fiscal: evidencias en los grandes municipios brasileños

Bajo una perspectiva multidimensional de la gestión fiscal, este estudio tiene como objetivo investigar la relación entre indicadores de cumplimiento de metas y límites fiscales con variables que representan planificación, transparencia y control. El estudio utilizó datos primarios de 282 municipios brasileños, con más de 100 mil habitantes en el período 2010-13. Los indicadores fiscales no mostraron relaciones significativas entre ellos y también mostraron una asociación reducida con las otras variables representativas de la gestión fiscal. Se sugiere que una de las razones es la diferencia entre los incentivos que tienen los administradores públicos para cumplir las metas y los límites fiscales y para cumplir con los otros pilares. Esta investigación amplia la discusión sobre evaluación de la gestión fiscal responsable e indicadores de cumplimiento de las metas y límites fiscales.

Palabras clave: responsabilidad fiscal; indicadores fiscales; municipios brasileños; finanzas públicas; contabilidad pública.

Fiscal management and pillars of the Fiscal Responsibility Law in Brazil: evidence in large municipalities

This study adopts a multidimensional perspective of fiscal management in order to investigate the relationship between indicators for fiscal targets and limits with variables representing three pillars of fiscal management: planning, transparency and control. The study used primary data from 282 Brazilian municipalities with more than 100 thousand inhabitants in the period from 2010 to 2013. The fiscal indicators did not present significant relation among each other and showed a reduced association with the other variables representative of fiscal management. It is suggested that one of the reasons for this is the difference between the incentives for public managers to accomplish fiscal targets and limits and the incentives to comply with the pillars of planning, transparency and control. This study expands the discussion about responsible fiscal management evaluation, going beyond indicators for fiscal targets and limits.

Keywords: fiscal responsibility; fiscal indicators; Brazilian municipalities; public finance, public accounting.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612165847>

Artigo recebido em 27 jun. 2016 e aceito em 9 jan. 2018.



1. INTRODUÇÃO

Nos dispositivos legais e na literatura, a gestão fiscal responsável encontra-se associada aos conceitos de planejamento, controle, transparência e responsabilidade. As iniciativas de avaliação da responsabilidade fiscal em entidades públicas têm enfatizado parâmetros relacionados com o cumprimento de metas e limites legais. Entretanto, não há consenso sobre a forma como a responsabilidade fiscal em entidades públicas deve ser avaliada.

Hendrick (2004), Dholakia (2005), Leite e Peres (2010) e Cruz e Marques (2017) acrescentam que a avaliação de responsabilidade fiscal deve considerar aspectos muitas vezes não contemplados nas normas legais ou em indicadores tradicionais. Definir fatores explicativos da responsabilidade fiscal pode contribuir para encontrar critérios de avaliação adequados.

Além de identificar parâmetros adequados de avaliação da gestão fiscal, Hagen e Vabo (2005) ressaltam que há interesse crescente na relação entre os fatores políticos e institucionais e o desempenho fiscal, em nível nacional e local (Alesina e Perotti, 1996; Poterba, 1996; Dafflon, 2002).

Leite e Peres (2010) sugerem que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe impactos de natureza política, institucional, fiscal e de gestão às entidades públicas. Após 16 anos de vigência da LRF, questiona-se como os pilares da responsabilidade fiscal estão sendo considerados na avaliação da gestão fiscal dos entes federados.

Estudos empíricos realizados no Brasil (Ortolani e Campello, 2004; Giuberti, 2005; Calife, 2006; Fioravante, Pinheiro e Vieira, 2006; Gobetti e Klering, 2007; Gerigk, 2008; Cavalcante, 2012; Vicente e Nascimento, 2012) enfatizam a utilização de variáveis relativas ao cumprimento de metas e limites na avaliação da responsabilidade fiscal.

No âmbito da responsabilidade na gestão fiscal dos entes governamentais brasileiros, a Lei de Crimes Fiscais penaliza apenas o descumprimento de metas e limites fiscais, sem estabelecer punições objetivas para o não cumprimento dos demais pilares da gestão fiscal.

Estudos que contemplem dimensões da gestão fiscal responsável, além do cumprimento de metas e limites, podem contribuir para identificar relações significativas ou ausência delas entre as dimensões e levantar discussões sobre a adequabilidade das metas e limites fiscais aplicáveis às entidades subnacionais (Hendrick, 2004).

Afonso (2008), Isen (2014) e Cruz e Marques (2017) consideram que a avaliação da gestão fiscal não deve se limitar às metas fiscais tradicionais e sugerem enfoque mais abrangente, com o acompanhamento dos resultados da execução orçamentária. Por sua vez, Greggianin (2008) e Zhang e Barnett (2014) ponderam sobre a possibilidade de cumprimento das metas fiscais a despeito da negligência a outros fatores relevantes: planejamento adequado, estrutura de controle, transparência fiscal, entre outros.

Dessa forma, verificar se os resultados fiscais alcançados apresentam o mesmo comportamento nas diferentes perspectivas da gestão fiscal pode contribuir para aprimorar o debate sobre a estrutura fiscal e a efetividade da gestão em nível municipal. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar a relação entre variáveis de cumprimento de metas e limites fiscais e atributos de gestão fiscal responsável, da perspectiva da ação planejada, da transparência e do controle.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

Um dos desafios dos estudos que avaliam a situação fiscal de entidades públicas é a dificuldade de encontrar fundamentação teórica e métricas adequadas (Kloha, Weissert e Kleine, 2005; Araújo e

Loureiro, 2005; Cruz e Marques, 2017). Muitos estudos usam indicadores agregados, prescindindo, muitas vezes, de uma justificativa teórica consistente para tais indicadores.

No Brasil, a LRF dispõe que a ação planejada e transparente e mecanismos eficientes de controle são condições necessárias para que se alcance o equilíbrio das contas públicas. No entanto, em geral, os estudos têm considerado apenas o pilar da responsabilidade no cumprimento de metas e limites. Não apenas os instrumentos legais, mas também textos acadêmicos sobre responsabilidade fiscal fazem referência ao fato de que o alcance de metas e limites está condicionado à existência de um sistema de gestão e controle que previnam riscos e corrijam desvios que possam afetar o equilíbrio fiscal.

2.1.1 PLANEJAMENTO

Diversos estudos indicam que instituições orçamentárias têm impacto sobre os resultados fiscais dos países (Gleich, 2003; Alesina et al., 1999; Hagen e Vabo, 2005; Benito e Bastida, 2009; Cruz e Marques, 2017). Para esses autores, a natureza dos procedimentos orçamentários influencia o desempenho fiscal.

Como o orçamento público é resultado de decisões coletivas, um ponto crítico é que muitos agentes envolvidos têm incentivos para expandir o orçamento e criar déficit, enquanto outros têm incentivos para internalizar as restrições do orçamento público. Esse entendimento enseja o estudo do planejamento no setor público na perspectiva das previsões orçamentárias.

Da perspectiva da acurácia das previsões, diversos estudos empregam a perspectiva da acurácia das previsões orçamentárias, visando confrontar os números definidos na proposta orçamentária com os resultados verificados após a execução do orçamento. Podem ser citados: Bretschneider e colaboradores (1989), Mocan e Azad (1995), Vecchia e Montoya (2002), Deschamps (2004) e McNichol (2014).

Maher e Deller (2011) e Vecchia e Montoya (2002) consideram que orçamentos realistas são associados a maior equilíbrio nas contas públicas. Estes são condizentes com a lógica da administração gerencial, em que os instrumentos orçamentários auxiliam a tomada de decisão. Bretschneider e colaboradores (1989) constataram que o ambiente político e os procedimentos organizacionais também influenciam a acurácia da previsão de receitas.

De acordo com Maher e Deller (2011), gestores públicos têm incentivos para manipular as estimativas de receitas durante períodos de pressão fiscal, com o objetivo de aumentar tributos ou reduzir o risco de sanções em casos de desequilíbrios fiscais. A ausência de mecanismos de monitoramento e a indefinição de sanções representam desincentivos para que os orçamentos sejam mais acurados, principalmente no que tange à previsão das receitas.

2.1.2 TRANSPARÊNCIA

A transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública são consideradas boas práticas de governança.

Icerman e Sinason (1996) e Cruz e colaboradores (2015) defendem que a transparência na divulgação de informações sobre os atos da administração pública está relacionada com o planejamento, com a execução orçamentária e com a apresentação de relatórios. Como não decorre apenas de dispositivos legais, pode haver discrepância entre o que os governos estão dispostos a disponibilizar em termos de informação e o que os cidadãos esperam.

Na concepção de Kopits e Craig (1998), a transparência fiscal é o processo de publicização de informações sobre estrutura, política fiscal, relatórios e projeções governamentais. Tais informações

devem ser confiáveis, claras, completas e oportunas, e contemplar todas as ações executadas, de forma a permitir que os cidadãos possam avaliá-las e compará-las (Cruz et al., 2012).

Na visão do FMI (2007), a transparência fiscal engloba gestão fiscal e prestação de contas. Por meio de fluxos informacionais, assegura-se que os governos tenham quadros precisos acerca da situação e das perspectivas fiscais. A transparência fiscal também provê aos legisladores e aos cidadãos informações para responsabilizar os governos (Cruz et al., 2015).

No Brasil, os debates em torno da transparência da gestão pública foram fomentados pela aprovação da LRF (Brasil, 2000), que apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos e orçamentos, das prestações de contas e pareceres prévios e outros relatórios concernentes à gestão fiscal. Em adição, a Lei Complementar nº 131/2009 (Brasil, 2009) detalhou o conteúdo e os prazos de enquadramento dos entes.

A despeito da relevância da transparência fiscal na promoção da *accountability* governamental, Zuccolotto e Teixeira (2014) argumentam, com base em evidências dos governos estaduais, que a transparência fiscal ainda é incipiente no Brasil.

2.1.3 CONTROLE

Os controles institucionais das entidades públicas nas sociedades democráticas constituem um meio de efetivar a prestação de contas e a responsabilização política dos governantes, o que a literatura tem denominado de *accountability* (Arantes et al., 2010).

A necessidade de mecanismos institucionais de controle se justifica porque o voto por si só não consegue garantir o controle completo dos governantes, uma vez que a avaliação é retrospectiva (O'Donnell, 1998). Isso reforça a necessidade de instrumentos de fiscalização e de participação dos cidadãos nas decisões de caráter coletivo.

Arantes e colaboradores (2010) ainda acrescentam que o exercício do controle ao longo do tempo ultrapassa as eleições, afeta os mandatos e é condicionado pela transparência e visibilidade dos atos do poder público. Mesmo não sendo suficiente, a transparência é condição necessária para o controle governamental. E entre os instrumentos de *accountability* destacam-se: controle parlamentar, controles judiciais, controles administrativos e financeiros e controle social.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) dispõe que a fiscalização dos municípios será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo. O texto constitucional acrescenta que o controle externo será exercido com o auxílio dos tribunais de contas.

No caso específico das prestações de contas anuais da gestão municipal, os tribunais têm a função de elaborar um parecer prévio, para dar suporte ao julgamento pelo Poder Legislativo. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o parecer prévio constitui elemento fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois subsidia o Poder Legislativo com os elementos necessários para emitir seu julgamento acerca das contas. O TCU (Brasil, 2012) orienta que os pareceres devem ser favoráveis, com ressalvas ou contrários à aprovação das contas.

Dado o objetivo do presente trabalho, admite-se que a qualidade de um sistema de controle interno pode contribuir para a emissão de pareceres prévios favoráveis, em decorrência da inexistência de evidências que indiquem impropriedades na gestão dos recursos e cumprimento das leis e regulamentos.

3. METODOLOGIA

3.1 ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS E PERÍODO DE ESTUDO

A amostra deste estudo é composta pelos 283 municípios considerados metrópoles ou de grande porte, que representam 5,1% do total de municípios e concentram 54,8% da população do país. Embora se enquadre como cidade de grande porte populacional, Brasília foi excluída do estudo por não se enquadrar nas características comuns aos demais municípios brasileiros.

O período de análise são os exercícios de 2010 a 2013. Esses anos foram selecionados em razão da exigência de maior detalhamento dos requisitos de transparência na gestão fiscal, advindos da Lei Complementar nº 131/2009, que entrou em vigor em 2010. Além dos dispositivos legais que definem a periodicidade de apresentação dos dados fiscais, nos pequenos municípios há maior dificuldade de acesso a dados relativos à execução orçamentária, inexistência de websites oficiais ou ainda websites desatualizados.

Ressalta-se que a coleta de dados resultou em valores não disponíveis (*missing values*) das variáveis estudadas para alguns municípios durante o período de análise, com destaque para informações relativas aos pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

3.2 VARIÁVEIS

Tendo em vista os objetivos do estudo, as variáveis consideradas refletem a responsabilidade pelo cumprimento de metas e limites, a adequação do processo orçamentário dos municípios da perspectiva da acurácia das previsões (ação planejada), os resultados dos mecanismos de controle (pareceres dos tribunais de contas) e a transparência na divulgação de informações fiscais.

3.2.1 CUMPRIMENTO DE METAS E LIMITES FISCAIS

Em geral, os indicadores relacionados com a responsabilidade na gestão fiscal têm sido obtidos a partir dos critérios quantitativos propostos na LRF. Para análise das variáveis relacionadas com o cumprimento de limites fiscais, optou-se por utilizar o conceito de margem (Hendrick, 2004). Dessa forma, o indicador obtido representa a folga fiscal do município em relação ao limite máximo. As variáveis relacionadas com o cumprimento de metas e de limites fiscais adotadas no estudo são as seguintes:

- *Margem em relação ao limite da despesa total com pessoal (m_{dpess})*
Variável que tem como referência os artigos 19, III e 20, III da LRF, que estabelecem o limite de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a despesa total com pessoal (DTP) no âmbito do Poder Executivo municipal. Como foi adotado o conceito de margem em relação aos limites máximos, essa variável é dada por: $m_{dpess_{it}} = (0,54 - DTP_{it} / RCL_{it}) / 0,54$.
- *Margem em relação ao limite da dívida consolidada líquida (m_{dcl})*
Variável que tem como referência o art. 29, I da LRF e a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, art. 3º, II, que definem o limite de 120% da RCL para a dívida consolidada líquida (DCL) dos municípios. Como foi adotado o conceito de margem em relação aos limites máximos, essa variável é dada por: $m_{dcl_{it}} = (1,2 - DCL_{it} / RCL_{it}) / 1,2$.

- *Margem em relação ao limite de concessão de garantias (m_garant)*
Variável que tem como referência os artigos 29, IV, 55, I e 40, §1º da LRF, e a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, art. 9º, que estabelecem o limite de 22% da RCL para a concessão de garantias e contragarantias por parte dos municípios. Como foi adotado o conceito de margem em relação aos limites máximos, essa variável é dada por: $m_garant_{it} = (0,22 - garant_{it} / RCL_{it}) / 0,22$.
- *Margem em relação ao limite de operações de crédito internas e externas (m_opcr)*
Variável que tem como referência os artigos 29, IV e 30, §3º da LRF, e a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 7º, I, que definem o limite de 16% da RCL para a contratação de operações de crédito por parte dos municípios em um exercício financeiro. Como foi adotado o conceito de margem em relação aos limites máximos, essa variável é dada por: $m_opcr_{it} = (0,16 - opcr_{it} / RCL_{it}) / 0,16$.
- *Margem em relação ao limite de antecipação da receita orçamentária (m_aro)*
Variável que tem como referência o art. 29, IV da LRF, e a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 10, que estabelecem o limite de 7% da RCL para a contratação de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO) por parte dos municípios. Como foi adotado o conceito de margem em relação aos limites máximos, essa variável é dada por: $m_aro_{it} = (0,07 - ARO_{it} / RCL_{it}) / 0,07$.
- *Variação em torno do cumprimento da meta de resultado nominal (res_nom)*
Variável que tem como referência os artigos 4º, §1º, e 9º da LRF, que dispõem sobre a definição da meta de resultado nominal no Anexo de Metas Fiscais (AMF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada exercício financeiro. Como foi adotado o conceito de variação em torno da meta, esta variável é dada por: $res_nom = (res_nom_apurado_{it} - meta_res_nom_{it}) / meta_res_nom_{it}$.
- *Variação em torno do cumprimento da meta de resultado primário (res_prim)*
Variável que tem como referência os artigos 4º, §1º, e 9º da LRF, que dispõem sobre a definição da meta de resultado primário no AMF da LDO de cada exercício financeiro. Como foi adotado o conceito de variação em torno da meta, esta variável é dada por: $res_prim = (res_prim_apurado_{it} - meta_res_prim_{it}) / meta_res_prim_{it}$.
- *Liquidez para cobertura de restos a pagar não processados (liq_rpg)*
Variável que tem como referência os artigos 42 e 55, III da LRF, que dispõe sobre a necessidade de disponibilidade de caixa ($disp_cx$) para inscrição de despesas em restos a pagar (rpg). Como se trata de um item de verificação, adotou-se a perspectiva de comprometimento das disponibilidades de caixa com os restos a pagar, de tal forma que a variável é dada por: $liq_rpg_{it} = disp_cx_{it} / rpg_{it}$.

3.2.2 AÇÃO PLANEJADA

Em razão de o orçamento público ser definido como instrumento de planejamento, Vecchia e Montoya (2002) afirmam que o grau de eficiência da atividade de planejamento pode ser aferido por meio de indicadores que relacionem a previsão e a execução orçamentária, quanto à sua acurácia. Adicionalmente, a análise das previsões orçamentárias pode ser feita considerando dotações e créditos orçamentários criados por créditos adicionais.

As variáveis adotadas no estudo se baseiam na classificação por categoria econômica e por origem das receitas orçamentárias e objetivam a verificação da acurácia das previsões orçamentárias, dado que a responsabilidade fiscal se concretiza por meio da ação planejada. O pressuposto é que estimativas orçamentárias mais precisas tendem a contribuir para gerar resultados fiscais mais equilibrados.

Variáveis relacionadas com a acurácia no planejamento das receitas:

- *Acurácia no planejamento das receitas orçamentárias (pl_rorc_{it})*: visa verificar a precisão na previsão do total de receitas arrecadadas por um ente em um exercício; é calculada a partir da razão entre as receitas orçamentárias realizadas (ROrcR) e as receitas orçamentárias previstas (ROrcP), de acordo com a seguinte fórmula: $pl_rorc_{it} = ROrcR_{it}/ROrcP_{it}$.
- *Acurácia no planejamento das receitas correntes (pl_rcor_{it})*: tem por finalidade medir a precisão na previsão das receitas correntes, que constituem a principal categoria econômica de receitas dos municípios, além de ser a base para o cálculo da RCL, definida pela LRF como parâmetro para acompanhamento das metas e limites fiscais; é dada pela razão entre as receitas correntes realizadas (RCorR) e as receitas correntes previstas (RCorP): $pl_rcor_{it} = RCorR_{it}/RCorP_{it}$.
- *Acurácia no planejamento das receitas tributárias (pl_rtrib_{it})*: calculada a partir da razão entre as receitas tributárias realizadas (RTribR) e as receitas tributárias (RTribP) previstas, de acordo com a seguinte fórmula: $pl_rtrib_{it} = RTribR_{it}/RTribP_{it}$.
- *Acurácia no planejamento das receitas de transferências correntes (pl_rtrcor_{it})*: calculada a partir da razão entre as receitas de transferências correntes realizadas (RTrCorR) e as receitas de transferências correntes previstas (RTrCorP), dada pela fórmula: $pl_RTrCor_{it} = RTrCorR_{it}/RTrCorP_{it}$.
- *Acurácia no planejamento das receitas de capital (pl_rcap_{it})*: calculada a partir da razão entre as receitas de capital realizadas (RCapR) e as receitas de capital previstas (RCapP): $pl_rcap_{it} = RCapR_{it}/RCapP_{it}$. As receitas de capital constituem instrumentos de financiamento dos programas e ações definidas no orçamento.
- *Acurácia no planejamento das receitas de transferências de capital (pl_rtrcap_{it})*: calculada a partir da razão entre as receitas de transferências de capital realizadas (RTrCapR) e as receitas de transferências de capital previstas (RTrCapP): $pl_rtrcap_{it} = RTrCapR_{it}/RTrCapP_{it}$.

Variáveis relacionadas com a acurácia no planejamento e execução das despesas:

- *Acurácia no planejamento das despesas orçamentárias (pl_dorc_{it})*: calculada a partir da razão entre as despesas orçamentárias executadas (DOrcE) e as despesas orçamentárias fixadas (DOrcF) na LOA ($pl_dorc_{it} = DOrcE_{it}/DOrcF_{it}$), visa verificar a precisão na fixação do montante de despesas a serem executadas em um exercício, a partir da previsão do montante de recursos disponíveis.
- *Acurácia no planejamento das despesas correntes (pl_dcor_{it})*: dada pela razão entre as despesas correntes executadas (DCorE) e as despesas correntes fixadas (DCorF) na Lei Orçamentária, conforme a fórmula: $pl_dcor_{it} = DCorE_{it}/DCorF_{it}$.
- *Acurácia no planejamento das despesas de capital (pl_dcap_{it})*: dada pela razão entre as despesas de capital executadas (DCapE) e as despesas de capital fixadas (DCapF) na LOA: $pl_dcap_{it} = DCapE_{it}/DCapF_{it}$.
- *Abertura de créditos adicionais (cr_adic_{it})*: a variável relacionada com o nível de utilização de créditos adicionais é calculada pela razão entre o montante de créditos adicionais abertos (cr_adic) e as despesas orçamentárias fixadas (DOrcF) na LOA; reflete o quanto o orçamento da despesa foi alterado durante o exercício, conforme a fórmula: $cr_adic_{it} = CrAdic_{it}/DOrcF_{it}$.
- *Inscrição de despesas em restos a pagar ($insc_rpg_{it}$)*: dada pela razão entre o montante inscrito em restos a pagar (InscRpg) e as despesas orçamentárias executadas (DOrcE), reflete o quanto a despesa não completou os estágios de execução, representando apenas comprometimento do crédito orçamentário, a partir da seguinte fórmula: $insc_rpg_{it} = InscRpg_{it}/DOrcE_{it}$.

Variáveis relacionadas com o planejamento de receitas e despesas em estudos envolvendo indicadores fiscais foram identificadas nos trabalhos de Bretschneider e colaboradores (1989), Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000), Gleich (2003), Hendrick (2004), Kloha, Weissert e Kleine (2005), Azevedo (2014) e Cruz e Marques (2017).

Os dados para construção das variáveis relativas ao cumprimento de metas e limites fiscais e à acurácia das previsões orçamentárias foram obtidos no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN).

3.2.3 TRANSPARÊNCIA

As avaliações de transparência fiscal foram baseadas nas orientações da LRF (art. 48) sobre instrumentos de transparência relacionados com a gestão fiscal responsável. As unidades de informação foram verificadas exclusivamente nos sites oficiais dos municípios, sendo o indicador de transparência mensurado de 0 a 1, conforme a proporção de atendimento aos itens requeridos, que foram verificados de forma binária. Os 14 itens de transparência representam 100% do atendimento aos itens requeridos, considerados individualmente e com o mesmo peso.

O quadro 1 apresenta o conjunto de variáveis de transparência fiscal propostas, segregadas de acordo com as diferentes fases do processo orçamentário com que estão relacionadas.

QUADRO 1 INDICADORES DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

Variável	Descrição	Itens
Transparência dos instrumentos de planejamento orçamentário (tr_plan)	Proporção de divulgação dos instrumentos de planejamento.	4
Transparência da execução orçamentária (tr_exec)	Proporção de divulgação dos instrumentos de acompanhamento da execução orçamentária.	4
Transparência dos instrumentos de controle e prestação de contas (tr_pcon)	Proporção de divulgação dos instrumentos de prestação de contas.	6
Transparência da gestão fiscal (tr_fiscal)	Proporção de divulgação dos instrumentos de transparência fiscal requeridos.	14

Fonte: Elaborado pelos autores.

Adicionalmente, por ser considerada entre as boas práticas de governança e transparência no setor público, foi verificada a divulgação dos instrumentos de transparência fiscal para exercícios anteriores aos exigidos legalmente. Assim, foi feita a verificação da quantidade de anos anteriores a 2010 (*ex_anter*) em que os instrumentos de transparência fiscal estavam disponíveis nos websites dos municípios pesquisados.

3.2.4 CONTROLE

Como variável representativa de controle, este estudo propõe o resultado do parecer prévio emitido pelo tribunal de contas sobre as prestações de contas anuais do Poder Executivo. O registro do tipo de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas para cada município referente aos exercícios incluídos na pesquisa deu origem às variáveis categóricas, representativas da dimensão do controle, por meio do julgamento das contas.

Os resultados da gestão das receitas e despesas, consubstanciados no parecer prévio, constituem um retrato de como as estruturas de controle têm atuado na prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Alguns estudos acerca dos tribunais de contas e os pareceres prévios por eles emitidos são: Arantes, Abrucio e Teixeira (2005), Melo, Pereira e Figueiredo (2009), Pereira e Cordeiro Filho (2012) e Azevedo (2014). Assim, como variáveis representativas do controle exercido pelos tribunais de contas, foram adotadas três variáveis categóricas baseadas na recomendação dos pareceres prévios, como segue:

- *Parecer favorável (pp_fav)*: nesta categoria as prestações de contas indicam a adequação dos mecanismos de controle e cumprimento dos princípios legais. Estão isentas de falhas formais e materiais.
- *Parecer favorável, com ressalvas (pp_fav_res)*: categoria em que as prestações de contas indicam falhas nos mecanismos de controle. Apresentam erros formais, mas não materiais, que resultam em danos ao erário.
- *Parecer desfavorável (pp_desfav)*: nesta categoria as prestações de contas indicam falhas nos mecanismos de controle. Apresentam erros formais e materiais que resultam em danos ao erário.

Os resultados dos pareceres prévios foram coletados nos websites dos respectivos tribunais de contas, porém foram verificados muitos casos de pareceres prévios não disponíveis para o período em análise.

Além da recomendação dos pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas, durante a coleta de dados nos websites dos municípios, foi verificado se eles apresentavam, na estrutura administrativa municipal, um órgão específico de controle interno (*cgm*). Conforme já discutido, a existência de órgãos exclusivos e independentes de controle interno nos municípios tende a proporcionar maior controle dos atos quanto aos princípios que regem a administração pública.

3.3 HIPÓTESES

A partir dos objetivos propostos, esta pesquisa considera a hipótese geral de existência de relação positiva e significativa entre variáveis de cumprimento de metas e limites fiscais e atributos de gestão fiscal responsável, aqui considerados na perspectiva da ação planejada (acurácia das previsões orçamentárias), da transparência (observada nos sites dos municípios) e do controle (pareceres emitidos pelos tribunais de contas).

- *Ação planejada*

A literatura e a lógica de apuração dos indicadores fiscais consideram que municípios que elaboram previsões orçamentárias mais acuradas e têm planejamento mais eficiente apresentam resultados fiscais mais equilibrados. Bretschneider e colaboradores (1989), Hagen e Harden (1995), Alesina e colaboradores (1999), Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000), Gleich (2003) e Hendrick (2004)

adotaram essa hipótese. A literatura não é conclusiva, mas deixa margem para a suposição de que as configurações do orçamento público tendem a influenciar os resultados fiscais. Assim, propõe-se a hipótese:

H_a: Previsões orçamentárias mais acuradas estão positivamente associadas a indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais mais equilibrados.

- *Transparência*

Pesquisas têm sugerido a existência de associação entre transparência e indicadores de desempenho fiscal (Kopits e Craig, 1998; Heald, 2003; Benito e Bastida, 2009). Sob a vigência da LRF, Sacramento e Pinho (2007) e Zuccolotto e Teixeira (2014) apontam a relação entre transparência e indicadores fiscais. A partir destes achados, apresenta-se a hipótese:

H_b: Maiores níveis de transparência fiscal estão positivamente associados a indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais mais equilibrados.

- *Controle*

Da perspectiva da gestão fiscal, as estruturas de controle nas entidades públicas são concebidas para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Pereira e Cordeiro Filho (2012) consideram que os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas têm potencialidade de refletir as estruturas de gestão e controle dos entes, inclusive com desdobramentos em indicadores fiscais. Um dos objetivos do controle interno é auxiliar o trabalho do controle externo, o qual tende a emitir pareceres favoráveis quanto melhor for a estrutura de controle.

A partir da concepção de que os mecanismos de controles constituem fatores essenciais para o alcance da responsabilidade na gestão fiscal, é elaborada a hipótese H_c:

H_c: Maior qualidade nas estruturas de controle está positivamente associada a indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais mais equilibrados.

4. PROCEDIMENTOS EMPÍRICOS

4.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

4.1.1 VARIÁVEIS DE CUMPRIMENTO DE METAS E LIMITES FISCAIS

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis relativas às margens em relação aos limites fiscais.

Para a maioria dos indicadores de cumprimento de limites fiscais, exceto o de despesa com pessoal (*m_dpess*), os municípios apresentam margens expressivas, o que revela grande folga em relação ao limite fiscal. Em média, a folga em relação ao limite de despesa com pessoal é 13,4%. Nos casos dos limites da dívida consolidada líquida (*m_dcl*) e das operações de crédito (*m_opcr*), as margens são muito elevadas, com uma folga ampla em relação ao limite máximo. Os valores negativos representam casos em que os limites foram ultrapassados, portanto, a margem é negativa.

Em relação aos limites de concessão de garantias (*m_garant*) e também operações de crédito por antecipação da receita (*m_aro*) são poucos os casos de municípios que utilizam esses instrumentos na execução orçamentária (mediana = máximo = 1 e média próxima de 1) e, dos poucos casos, são reduzidas as observações de descumprimento dos limites. Nesses casos, a margem se aproxima de 1 (ou 100%), o que indica ausência de concessão de garantias e de antecipação da receita.

TABELA 1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS — VARIÁVEIS DE CUMPRIMENTO DE LIMITES FISCAIS

Variável	n	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
m_dpess	1075	0,134	0,125	-0,488	0,619	0,1216
m_dcl	1074	0,915	0,947	-0,779	2,053	0,2432
m_garant	1074	0,971	1,000	-0,124	1,000	0,1289
m_opcr	1074	0,918	1,000	-2,101	1,000	0,2130
m_aro	1074	0,991	1,000	-1,286	1,000	0,1198

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Um das possíveis explicações é que a gestão fiscal dos municípios é adequada. Isso é pouco provável, dada a escassez de recursos ante as demandas e o desequilíbrio financeiro de muitos entes. Outra é que os limites não condizem com a realidade fiscal dos municípios. A maior parte dos municípios apresentou ampla margem em relação aos limites máximos.

A ideia subjacente à definição de limites fiscais é que os entes realizem uma gestão eficiente das receitas e despesas, para não ultrapassar os limites. Se as margens são amplas, é indicativo de que os limites precisam ser reavaliados para que os entes governamentais precisem desempenhar algum esforço fiscal para não descumpri-los.

A tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis relacionadas com o cumprimento das metas de resultado nominal (*res_nom*) e resultado primário (*res_prim*).

TABELA 2 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS DE CUMPRIMENTO DAS METAS DE RESULTADO NOMINAL E PRIMÁRIO

Variável	n	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
res_nom	629	-0,114	-0,734	-793,293	2203,191	105,8791
res_prim	654	45,504	0,332	-1107,405	21945,464	891,3585

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Mais de 40% dos casos apresentaram metas iguais a zero para os resultados nominal (*res_nom*) e primário (*res_prim*). Para esses não foi possível calcular a variação em torno da meta, que resultaram em *missing values*. Para os casos válidos (629) de *res_nom*, apurou-se variação média negativa de 11,4%, ou seja, o resultado apurado foi menor que a meta definida na LDO. Para os casos válidos (654) de *res_prim*, apurou-se variação média de 4.550%, ou seja, em média, o resultado primário apurado foi amplamente maior que a meta.

A variação expressiva em torno das metas sugere a possibilidade de imperícia ou não utilização de informações confiáveis em sua definição. Embora esses resultados possam sofrer variações em

decorrência de variáveis fora do controle do gestores, verifica-se alta e persistente discrepância ao longo dos anos.

4.1.2 VARIÁVEIS DE ACURÁCIA DA AÇÃO PLANEJADA

A tabela 3 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis relativas à acurácia na previsão das receitas.

TABELA 3 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS RELACIONADAS COM A PREVISÃO E REALIZAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

Variáveis	n	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
pl_rorc	1075	0,936	0,936	0,430	1,777	0,1560
pl_rcor	1074	1,026	1,022	0,560	1,934	0,1192
pl_rtrib	1074	1,096	1,064	0,421	6,716	0,2708
pl_rtrcor	1074	1,014	1,011	0,488	1,920	0,1167
pl_rcap	1074	111,217	0,271	0,000	115800	3533,586
pl_rtrcap	1076	37,674	0,271	0,000	28247,246	876,8947

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Os municípios pesquisados realizaram, no período, em média, 93,6% do total das receitas orçamentárias previstas na LOA (pl_rorc). As receitas de transferências correntes (pl_rtrcor) constituem a principal fonte de financiamento para a maior parte dos municípios brasileiros (Vecchia e Montoya, 2002; Cruz e Senhoras, 2013) e tiveram uma realização média de 101,4% no período pesquisado, portanto bem próximo dos montantes previstos.

As demais classificações, que representam detalhamentos da receita orçamentária, apresentam realização superior à previsão, com destaque para as receitas de capital e transferências de capital, que apresentam maior volatilidade, principalmente porque têm origem mais sujeita ao poder discricionário dos gestores, tais como as decorrentes de transferências voluntárias.

A tabela 4 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis relacionadas com a acurácia na previsão e execução das despesas.

Os municípios pesquisados realizaram, em média, 91,3% do total das despesas orçamentárias fixadas na LOA (pl_dorc). O percentual de utilização dos créditos adicionais (cr_adic), que representam o quanto o orçamento foi quantitativamente alterado durante o exercício, para os municípios pesquisados, no geral, foi de 10,7% da dotação inicial. As despesas correntes (pl_dcor) apresentaram um percentual médio de execução de 105,1% em relação ao total previsto na LOA. As despesas que não cumpriram todos os estágios de execução totalizaram em média 8,5%, com inscrição em restos a pagar.

A análise conjunta da acurácia do planejamento de receitas e despesas indica um percentual mais flexível para as receitas, uma vez que essas, apesar do seu papel crucial, são objeto apenas de previsão. E, embora as previsões devam ser elaboradas utilizando técnicas adequadas e informações confiáveis

para alcançar maior precisão, há fatores, principalmente relacionados com o comportamento da economia, fora do controle da administração pública em nível municipal, que podem afetar a arrecadação durante o exercício. Por sua vez, as despesas são fixadas a partir da previsão de arrecadação e não há autonomia irrestrita para que o Poder Executivo altere as dotações legalmente aprovadas.

TABELA 4 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS RELACIONADAS COM A FIXAÇÃO E EXECUÇÃO DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

Variável	n	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
pl_dorc	1075	0,913	0,915	0,278	1,669	0,1558
cr_adic	1076	0,107	0,075	-0,039	1,002	0,1167
pl_dcor	1073	1,051	1,044	0,410	1,602	0,1195
pl_dcap	1073	0,619	0,512	0,046	6,548	0,4452
insc_rpg	1073	0,085	0,077	0,000	0,415	0,0556

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

4.1.3 VARIÁVEIS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

A tabela 5 apresenta as estatísticas das variáveis relacionadas com a divulgação dos instrumentos de transparência fiscal nos websites das prefeituras.

TABELA 5 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS — DIVULGAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

Variável	n	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
tr_plan	1128	0,571	0,750	0	1	0,3864
tr_exec	1128	0,646	0,750	0	1	0,4146
tr_pcon	1128	0,365	0,359	0	1	0,3159
tr_fiscal	1128	0,504	0,569	0	1	0,2798
ex_anter	282	1,613	0	0	11	2,6241

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

A divulgação média foi de 57,1% dos instrumentos de transparência do planejamento (*tr_plan*), enquanto o valor mediano foi de 75%. Dos instrumentos de transparência fiscal relacionados com o processo de planejamento, o item com menor divulgação foi a realização de audiências públicas para discussão dos planos e orçamentos.

Quanto aos instrumentos de transparência da execução orçamentária (*tr_exec*), verificou-se divulgação média de 64,6% dos itens requeridos. Nessa categoria, os itens com menor divulgação foram as informações analíticas sobre a execução orçamentária da receita e da despesa em tempo real.

No que tange à transparência dos instrumentos de controle e prestação de contas (*tr_pcon*), constatou-se divulgação média de 36,5% dos itens, porém com tendência crescente, chegando a 40% em 2013. Esse fato sugere que os requisitos de transparência fiscal estejam sendo gradativamente assimilados pelos municípios. A transparência fiscal, que engloba a divulgação de todos os instrumentos citados, apresentou média de 50,4%, com evolução no período analisado.

Finalmente, foi verificada a divulgação dos instrumentos de transparência fiscal para exercícios anteriores aos exigidos legalmente (*ex_anter*). Os 282 municípios pesquisados apresentaram uma média de 1,6 ano de divulgação anterior à vigência da Lei nº 131/2009.

4.1.4 VARIÁVEIS RELATIVAS AO CONTROLE POR MEIO DO JULGAMENTO DAS CONTAS

A tabela 6 detalha os tipos de pareceres prévios emitidos para os municípios incluídos na pesquisa, aos quais se teve acesso.

TABELA 6 TIPOS DE PARECER PRÉVIO EMITIDOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ano	<i>pp_fav</i>		<i>pp_fav_res</i>		<i>pp_desfav</i>		Total
	n	%	n	%	n	%	
2010	127	0,512	67	0,270	54	0,218	248
2011	99	0,440	73	0,324	53	0,236	225
2012	49	0,327	40	0,267	61	0,407	150
2013	13	0,325	26	0,650	1	0,025	40
Total	288	0,434	206	0,311	169	0,255	663

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

A categoria mais representativa é a de parecer prévio favorável à aprovação das contas (43,4%). Os pareceres favoráveis com ressalva representam 31,1% e os desfavoráveis, 25,5% do total. Além dos pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas, durante a coleta de dados nos sites dos municípios, foi verificado se eles apresentavam um órgão específico de controle interno (*cgm*). A existência de órgãos com essa função enseja maior controle dos atos da administração. Dos municípios considerados, 58,2% informaram a existência de controladoria geral do município (*cgm*) ou secretaria municipal de controle interno na estrutura administrativa.

4.2 ANÁLISE DE CORRELAÇÃO

A tabela 7 apresenta o resultado do teste de correlação de Pearson entre as variáveis dependentes e explicativas, para mensurar inicialmente o grau de relacionamento entre as variáveis.

TABELA 7 CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS DEPENDENTES E EXPLANATÓRIAS

	res_nom	res_prim	m_dpess	m_dcl	m_garant	m_opcr	m_aro	liq_rpg
pl_rorc	0,090 **	0,016	0,216 ***	0,095 ***	0,028	-0,010	-0,037	-0,018
	0,024	0,679	0,000	0,002	0,365	0,740	0,232	0,562
pl_rcor	0,091 **	0,006	0,210 ***	0,165 ***	0,049	0,021	-0,042	0,029
	0,022	0,872	0,000	0,000	0,112	0,483	0,171	0,351
pl_rtrib	-0,033	0,017	-0,019	0,079 **	0,034	0,049	-0,029	0,031
	0,415	0,660	0,532	0,010	0,261	0,108	0,346	0,319
pl_rtrcor	0,067 *	-0,004	0,173 ***	0,146 ***	0,055 *	0,032	-0,006	0,014
	0,096	0,918	0,000	0,000	0,074	0,295	0,845	0,658
pl_rcap	-0,003	0,000	0,011	0,012	0,007	0,012	0,002	0,008
	0,940	0,992	0,711	0,701	0,815	0,692	0,936	0,792
pl_rtrcap	0,000	-0,004	0,013	0,030	0,009	0,014	0,003	-0,003
	0,994	0,914	0,667	0,331	0,760	0,640	0,916	0,936
pl_dorc	0,083 **	-0,001	0,134 ***	0,012	0,016	0,011	-0,042	-0,011
	0,038	0,975	0,000	0,687	0,597	0,710	0,171	0,734
cr_adic	0,077 *	-0,021	0,127 ***	0,138 ***	0,036	-0,005	-0,093 ***	-0,007
	0,055	0,596	0,000	0,000	0,234	0,867	0,002	0,818
pl_dcor	0,099 **	0,011	0,043	0,057 *	0,030	0,033	-0,087 ***	0,028
	0,013	0,769	0,162	0,061	0,333	0,279	0,004	0,375
pl_dcap	-0,016	-0,011	0,145 ***	0,061 **	0,023	-0,048	-0,021	-0,013
	0,691	0,783	0,000	0,047	0,459	0,114	0,497	0,674
insc_rpg	-0,050	-0,054	-0,101 ***	-0,042	0,054 *	0,020	-0,068 **	-0,072 **
	0,215	0,165	0,001	0,168	0,078	0,521	0,027	0,021
tr_fiscal	-0,063	0,046	0,170 ***	-0,006	-0,206 ***	-0,156 ***	0,006	0,037
	0,113	0,238	0,000	0,834	0,000	0,000	0,852	0,240
ex_anter	0,013	0,057	0,167 ***	-0,041	-0,218 ***	-0,095 ***	-0,027	0,033
	0,738	0,144	0,000	0,177	0,000	0,002	0,376	0,285

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Nota: *** = sig.<0,01; ** = sig.<0,05; * = sig.<0,10.

As variáveis relacionadas com a ação planejada (acurácia das previsões) apresentaram maior aderência à hipótese de associação positiva com as variáveis de cumprimento de metas e limites fiscais. Para as variáveis de transparência fiscal verificou-se aderência à hipótese de associação positiva com apenas uma das variáveis de cumprimento de metas e limites fiscais. Esses resultados estão em consonância com os trabalhos de Bretschneider e colaboradores (1989), Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000), Hendrick (2004) e Azevedo (2014), mas diferem das constatações de Gleich (2003).

4.3 ANÁLISE FATORIAL PARA DEFINIÇÃO DE VARIÁVEIS RELEVANTES

No contexto desta pesquisa, dois pilares da gestão fiscal responsável analisados são medidos por um conjunto de variáveis que, *a priori*, seriam inter-relacionadas: responsabilidade no cumprimento de metas e limites e ação planejada. Em decorrência da inexistência de consenso na literatura sobre as

variáveis mais representativas dos pilares e considerando que a utilização de tais variáveis é recorrente no acompanhamento da gestão fiscal, realizou-se uma análise fatorial para os conjuntos de variáveis dos dois pilares. O objetivo foi identificar um subconjunto de variáveis que tenham uma carga informacional representativa dos pilares.

A análise fatorial¹ das variáveis relacionadas com o cumprimento de metas e limites fiscais não se mostrou *ex post* adequada, porque os parâmetros gerados não atingiram os valores mínimos considerados aceitáveis. A ausência de correlação significativa e de fatores comuns é indício de que as variáveis relacionadas com o cumprimento de metas e limites fiscais se referem a dimensões distintas da realidade fiscal dos municípios. Essa constatação sugere análise individualizada (Hendrick, 2004) de cada variável relativa ao cumprimento de metas e limites em relação às outras dimensões da responsabilidade na gestão fiscal.

A análise fatorial das variáveis relacionadas com a dimensão da ação planejada resultou em um fator (*factor_pl*) composto por cinco variáveis: *pl_rorc*, *pl_rcor*, *pl_rtrcor*, *pl_dorc* e *pl_dcor*, todas integrantes das categorias econômicas de receitas e despesas correntes, com variância explicada superior a 75%.

4.4 PROCEDIMENTOS ECONOMETRICOS

4.4.1 MODELOS

Da perspectiva multidimensional da gestão fiscal, foram estimados modelos de regressão, com o intuito de identificar a relação entre as variáveis relativas ao cumprimento de metas e limites fiscais e os demais pilares da gestão fiscal: ação planejada, transparência e controle.

O modelo geral (Equação 1) expressa a relação entre uma variável de cumprimento de metas e limites fiscais (dependente) e as variáveis representativas dos outros pilares da gestão fiscal responsável (explanatórias), que são ação planejada, transparência e controle.

$$VCMLFm_{it} = \alpha_i + \beta plan_{it} + \delta trans_{it} + \gamma contr_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Em que:

$VCMLFm_{it}$ = variável de cumprimento de metas e limites fiscais do município *i* no ano *t*;

Nos modelos estimados, $VCMLFm_{it}$ pode ser representada pelas seguintes variáveis:

- i. Variação em torno da meta de resultado nominal (res_nom_{it});
- ii. Variação em torno da meta de resultado primário (res_prim_{it});
- iii. Margem em relação ao limite da despesa total com pessoal (m_dpess_{it});
- iv. Margem em relação ao limite da dívida consolidada líquida (m_dcl_{it});
- v. Margem em relação ao limite de concessão de garantias (m_garant_{it});
- vi. Margem em relação ao limite de operações de crédito (m_opcr_{it});
- vii. Margem em relação ao limite de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (m_aro_{it});
- viii. Liquidez para cobertura de restos a pagar (liq_rpg_{it}).

¹ A análise fatorial foi executada pelo método de componentes principais. O método de rotação dos fatores adotado foi o Varimax, porém em razão de falta de espaço os resultados foram omitidos.

As variáveis explicativas são as seguintes:

$plan_{it}$ = representa a acurácia do planejamento de receitas e despesas do município i no ano t .

$trans_{it}$ = representa o nível de divulgação dos instrumentos de transparência fiscal do município i no ano t .

$contr_{it}$ = representa o controle do município i no ano t , por meio dos pareceres dos tribunais de contas e existência de estrutura de controle.

Os dados utilizados foram organizados no formato de painel, em que os municípios são os elementos transversais e os anos são os elementos temporais. Os modelos foram inicialmente estimados pelo método dos mínimos quadrados ordinários. Em seguida foram realizados testes para verificar as propriedades estatísticas dos erros da regressão: ausência de autocorrelação serial, homocedasticidade e normalidade dos resíduos. Na sequência, verificou-se a metodologia mais adequada de estimar os modelos: regressão agrupada ou com dados em painel. Por fim, definiu-se a especificação dos efeitos dos modelos: efeitos fixos ou efeitos aleatórios.

4.4.2 RESULTADOS

Foram executados oito regressões a partir da equação 1, e para cada regressão da VCMLF (variável dependente) foi adotado um indicador diferente. As regressões com as variáveis dependentes res_nom , res_prim , m_aro e liq_rpg não apresentaram coeficientes significantes em nenhuma das especificações. Desta forma, essas variáveis relativas ao cumprimento de metas e limites fiscais não puderam ser explicadas pelas variáveis explanatórias adotadas no modelo geral dado pela equação 1.

Para as variáveis m_dpess , m_dcl , m_garant e m_opcr os modelos apresentaram coeficientes significantes.

TABELA 8 RESULTADOS DAS REGRESSÕES COM COEFICIENTES SIGNIFICANTES

	VCLMF: m_dpess			VCLMF: m_dcl			VCLMF: m_garant			VCLMF: m_opcr		
	Efeitos aleatórios			Efeitos fixos			Efeitos aleatórios			Efeitos aleatórios		
	Coef.	z	Sig	Coef.	t	Sig	Coef.	z	sig	Coef.	z	sig
<i>factor_pl</i>	0,013**	2,59	0,010	0,0325***	2,76	0,006	0,0024	0,44	0,663	0,0066	0,83	0,408
<i>tr_fiscal</i>	0,019	0,81	0,417	-0,0199	-0,36	0,721	-0,0460**	-2,41	0,016	-0,0849**	-2,54	0,011
<i>ex_anter</i>	0,007***	2,79	0,005				-0,0064	-1,43	0,153	-0,0011	-0,27	0,787
<i>pp_fav</i>	0,005	0,69	0,489	-0,013	-0,8	0,426	-0,0054	-0,7	0,484	-0,0204*	-1,69	0,090
<i>pp_desfav</i>	-0,017*	-1,77	0,078	-0,0443*	-1,89	0,060	-0,0006	-0,1	0,918	-0,0026	-0,19	0,847
<i>cgm</i>	-0,024*	-1,85	0,064				-0,0262**	-2,05	0,040	0,0461**	2	0,045
C	0,146***	8,99	0,000	0,9325***	29,98	0,000	1,0234***	82,4	0,000	0,9477***	36,32	0,000
R ²	Wald chi ²	27,91	0,0001	F	2,29	0,0603	Wald chi ²	11,61	0,0713	Wald chi ²	28,72	0,0001
	Within	0,0078			0,0586			0,000			0,0017	
	Between	0,1186			0,0498			0,079			0,0573	
	Overall	0,1027			0,0489			0,0719			0,0466	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Nota: (1) *** = sig.<0,01; ** = sig.<0,05; * = sig.<0,10; (2) modelos estimados com erros-padrão robustos.

O teste de significância das variáveis explanatórias revelou que o escore fatorial das variáveis de planejamento (*factor_pl*), a divulgação dos instrumentos de transparência em exercícios anteriores (*ex_anter*), as *dummies* de parecer prévio desfavorável (*pp_desfav*) e da existência de estrutura de controle nos municípios (*cgm*) contribuem para explicar *m_dpess*, mas com sinais opostos para as duas últimas. O teste de Wald apresentou significância a 1%, o que indica que o modelo estimado possui capacidade (R^2 overall = 0,1027) de explicar o comportamento da variável.

Quanto à variável dependente *m_dcl*, no teste de significância, o escore fatorial das variáveis de planejamento e a *dummy* de parecer prévio desfavorável (*pp_desfav*) se revelaram estatisticamente significantes. O teste F apresentou significância inferior a 10%, o que indica que o modelo possui capacidade (R^2 overall = 0,0489) de explicar a variável dependente.

No que tange à variável dependente *m_garant*, apenas as variáveis *tr_fiscal* e *cgm* apresentaram significância, porém todas com sinal oposto ao esperado. O teste de Wald apresentou significância estatística, com sig.<0,10, o que indica que o modelo com o escore fatorial das variáveis de planejamento (*factor_pl*) como *proxy* da dimensão ação planejada junto com as demais variáveis de transparência e controle possui capacidade (R^2 overall = 0,0719) de explicar o comportamento da variável *m_garant*.

A regressão estimada com a variável dependente *m_opcr* revelou significância das variáveis *tr_fiscal* e *pp_fav*, essas com sinal oposto ao esperado, e *cgm*. O teste de Wald revelou que o modelo estimado com erros-padrão robustos foi significativo a 1%. A capacidade explicativa da regressão (R^2 overall) foi de 0,0466.

4.4.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS ANTE AS HIPÓTESES

As hipóteses que admitem a existência de relação positiva e significativa entre as variáveis de cumprimento de metas e limites fiscais e as dimensões da ação planejada, da transparência e do controle não foram integralmente rejeitadas.

Hipótese H_a : da perspectiva da ação planejada, a variável representativa apresentou relação positiva significativa apenas com as variáveis *m_dpess* e *m_dcl*. Isso sugere falta de relação das variáveis de metas e limites fiscais com a ação planejada ou ainda inadequação das metas e limites estabelecidos à realidade fiscal dos municípios. Esses achados estão em consonância com trabalhos anteriores.

Os gestores públicos têm incentivos para cumprir metas e limites fiscais em decorrência dos mecanismos punitivos objetivamente definidos nos casos de não cumprimento. A inexistência de penalidades claramente definidas para o planejamento deficiente não colabora para o esforço dos gestores municipais em promover previsões orçamentárias mais acuradas (Azevedo, 2014).

Hipótese H_b : na perspectiva da transparência, as variáveis representativas revelaram relação positiva significativa apenas com a variável *m_dpess*. Com as variáveis *m_garant* e *m_opcr* a associação foi negativa.

As variáveis *res_nom*, *res_prim*, *m_dcl*, *m_aro* e *liq_rpg* não apresentaram relação significativa com as *proxies* de divulgação dos instrumentos de transparência fiscal. Esses resultados sinalizam falta de integração entre os pilares da gestão fiscal responsável, preconizada pela LRF.

Hipótese H_c : a partir da perspectiva do controle exercido pelos tribunais de contas, constatou-se associação positiva significativa com as variáveis dependentes *m_dpess* e *m_dcl*. A variável *m_opcr* apresentou relação negativa com o resultado do parecer prévio. Essa constatação indica a predominância do papel verificador de conformidade dos tribunais de contas.

As variáveis relacionadas com o cumprimento de metas (*res_nom* e *res_prim*), de limites (*m_aro*) e relacionadas com o equilíbrio financeiro e restos a pagar (*liq_rpg*) não apresentaram relação significativa com nenhum dos pilares da gestão fiscal. As variáveis explicativas não apresentaram capacidade explicativa sobre tais variáveis, o que contraria as disposições da LRF que indicam a contribuição dos pilares da gestão fiscal para o cumprimento de metas e limites fiscais. Assim, os resultados indicam a existência de integração apenas parcial entre os pilares da gestão fiscal nos municípios e período pesquisados.

5. CONCLUSÕES

Este estudo tem sua origem nas disposições da LRF que tratam dos pilares da gestão fiscal responsável. Para consecução dos objetivos da pesquisa, foi construída uma base de dados original, a partir da coleta de dados em fontes primárias no SISTN, nos tribunais de contas e nos websites das 282 prefeituras da amostra.

Com uma concepção multidimensional da gestão fiscal, este trabalho propõe a utilização de conceitos relacionados com planejamento, transparência e controle como representativos dos pilares da gestão fiscal. A proposição de variáveis relacionadas com os pilares da ação planejada, da transparência fiscal e do controle proporcionou novas possibilidades de confrontar os resultados das variáveis fiscais tradicionais com fatores inerentes à gestão fiscal.

Em relação ao pilar da ação planejada, foi verificada relação positiva e significativa com variáveis de cumprimento de metas e limites, porém algumas *proxies* apresentaram relação negativa e outras não apresentaram nenhuma relação significativa. Tais resultados não sustentam a hipótese de que indicadores fiscais de cumprimento de metas e limites estão positivamente relacionados e indicam falta de relação com a ação planejada e/ou inadequação das metas e limites estabelecidos à realidade fiscal dos municípios.

No que tange à dimensão da transparência, verificou-se relação positiva apenas com uma variável relacionada com o cumprimento de metas e limites fiscais, a margem de despesa com pessoal. Porém a maioria dos modelos não apresentou coeficientes significantes para as variáveis relacionadas com a transparência. Embora as práticas de transparência tenham sido aperfeiçoadas nos últimos anos, os resultados sugerem que ainda há lacuna na implicação de tais práticas nos resultados fiscais, que são objeto do controle exercido pelos tribunais de contas. A ausência de mecanismos efetivos de acompanhamento da transparência fiscal constitui desincentivo para que os gestores empreendam esforços na divulgação dos instrumentos de transparência fiscal.

Quanto ao pilar do controle, foi verificada relação positiva com variáveis de cumprimento de metas e limites; algumas métricas relacionadas com a acurácia das previsões orçamentárias apresentaram relação negativa com as variáveis de cumprimento de metas e limites fiscais, ao contrário do esperado, e outras variáveis não apresentaram nenhuma relação significativa. Essa constatação sugere que o papel dos tribunais de contas tem enfatizado a conformidade legal, uma vez que não há referência à trajetória fiscal em relação aos limites estabelecidos. As poucas relações significativas encontradas podem decorrer das limitações do parecer prévio dos tribunais de contas como instrumento que reflete as estruturas de controle nos municípios.

A suposição assumida quanto à falta de integração entre os pilares da gestão fiscal em municípios de grande porte foi corroborada pelos resultados obtidos. Os indicadores fiscais não apresentaram

relações significativas entre si e relevaram ainda reduzida associação com as demais variáveis representativas da gestão fiscal. Sugere-se que uma das razões esteja na diferença entre os incentivos que os gestores públicos têm para cumprir metas e limites fiscais e para atender os demais pilares, que não apresentam mecanismos impositivos e/ou punitivos claramente definidos.

A análise dos resultados levanta algumas reflexões, principalmente no tocante às variáveis relacionadas com o cumprimento de limites. Um dos pontos refere-se à razoabilidade dos limites estabelecidos. No universo dos grandes municípios brasileiros são exíguos os casos de utilização de operações de crédito, de concessão de garantias, de antecipação de receitas orçamentárias. Em consequência, os municípios apresentam margens largas em relação aos limites estabelecidos, sem que isso implique necessariamente uma situação fiscal equilibrada.

Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de análises específicas que examinem cada pilar da gestão fiscal individualmente, com a proposição de novas métricas. Sugere-se também a elaboração de trabalhos para elucidar características da ação planejada nos municípios, por meio de análises de natureza qualitativa. Recomendam-se estudos que visem compreender os determinantes dos pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas, que expliquem a falta de tempestividade na divulgação dos pareceres e as evidências que justificam as recomendações à aprovação ou não das contas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José R. Conta e faz-de-conta. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios*. Brasília: Edições Câmara, 2008. p. 83-98.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal discipline and the budget process. *American Economic Review*, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.
- ALESINA, Alberto et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.
- ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- ARANTES, Rogério B.; ABRUCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco Antônio C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 57-85, 2005.
- ARAÚJO, Fernando C.; LOUREIRO, Maria Rita. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-52, 2005.
- AZEVEDO, Ricardo. R. *Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.
- BENITO, Bernardino; BASTIDA, Francisco. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach. *Public Administration Review*, v. 69, n. 3, p. 403-417, 2009.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. XLV, n. 1, p. 1-93, 2012.
- BRETSCHNEIDER, Stuart I. et al. Political and organizational influences on the accuracy of forecasting state government revenues. *International Journal of Forecasting*, v. 5, n. 3, p. 307-319, 1989.
- CALIFE, Flávio E. Uma classificação dos municípios no estado de São Paulo de acordo com o desempenho fiscal. *Integração (USJT)*, São Paulo, v. 47, p. 305-313, 2006.
- CAVALCANTE, Pedro L. C. O que torna um prefeito responsável? Uma análise comparativa dos condicionantes da gestão fiscal. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD — ENAPG, V, 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpad, 2012. p. 1-3.
- CRUZ, Cláudia F.; SENHORAS, Elói M. Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 69-104, 2013.
- CRUZ, Cláudia F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.
- CRUZ, Nuno F. et al. Measuring local government transparency. *Public Management Review*, v. 18, p. 866-893, 2015.
- CRUZ, Nuno F.; MARQUES, Rui C. Structuring composite local governance indicators. *Policy Studies*, v. 38, n. 2, 2017, p. 109-129.
- DAFFLON, Bernard. *Local public finance: balanced budget and debt control in European countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- DESCHAMPS, Elaine. The impact of institutional change on forecast accuracy: a case study of budget forecasting in Washington State. *International Journal of Forecasting*, v. 20, n. 4, p. 647-657, 2004.
- DHOLAKIA, Archana. Measuring fiscal performance of states: an alternative approach. *Economic and Political Weekly*, v. 40, n. 31, p. 3421-3428, 2005.

- DINIZ, Josedilton A. Controle interno na administração pública municipal: aplicação da análise discriminante para modelar uma congruência com o controle externo. In: SEMINÁRIO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 4., 2004, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA/USP, 2004.
- FIORAVANTE, Dea G.; PINHEIRO, Maurício M. S.; VIEIRA, Roberta S. Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. *Texto para Discussão*, n. 1223. Brasília: Ipea, 2006.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. *Manual de transparência fiscal (2007)*. Disponível em: <www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- GERIGK, Willson. *O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná*. Dissertação (mestrado em contabilidade) — Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- GIUBERTI, Ana C. *Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005.
- GLEICH, Holger. Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European countries. *Working Paper Series*, 215. European Central Bank, 2003.
- GOBETTI, Sérgio W.; KLERING, Luis R. Índice de responsabilidade fiscal e qualidade de gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de estados e municípios. *Anais do XII Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: Esaf, 2007. p. 1-77.
- GREGGIANIN, Eugenio. Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos críticos. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios*. Brasília: Edições Câmara, 2008. p. 195-266.
- HAGEN, Jürgen V.; HARDEN, Ian J. Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, v. 39, n. 3-4, p. 771-779, 1995.
- HAGEN, Terje P.; VABO, Signe I. Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998. *European Journal of Political Research*, v. 44, n. 1, p. 43-64, 2005.
- HEALD, David. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.
- HENDRICK, Rebecca. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago suburban municipalities. *Urban Affairs Review*, v. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.
- ICERMAN, Rhoda C.; SINASON, David H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. *Public Fund Digest*, v. 7, n. 1, p. 64-80, 1996.
- ISEN, Adam. Do local government fiscal spillovers exist? Evidence from counties, municipalities, and school districts. *Journal of Public Economics*, v. 110, p. 57-73, 2014.
- JONES, Mark P.; SANGUINETTI, Pablo; TOMMASI, Mariano. Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*, v. 61, n. 2, p. 305-333, 2000.
- KLOHA, Philip; WEISSERT, Carol S.; KLEINE, Robert. Developing and testing a new composite model to predict local fiscal distress. *Public Administration Review*, v. 65, n. 3, p. 313-323, 2005.
- KOPITS, George; CRAIG, Jon. Transparency in government operations. *IMF — Occasional Paper*, n. 152, p. 1-42, fev. 1998.
- LEITE, Cristiane K. S.; PERES, Úrsula D. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni M. C. (Org.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 213-248.
- MAHER, Craig S.; DELLER, Steven C. Measuring municipal fiscal condition: do objective measures of fiscal health relate to subjective measures? *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 23, n. 3, p. 455-478, 2011.
- MCNICHOL, Elizabeth C. *Improving state revenue forecasting: best practices for a more trusted and reliable revenue estimate*. Center on Budget and

Policy Priorities — CBPP, set. 2014. Disponível em: <www.cbpp.org/files/8-7-14sfp.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2013.

MELO, Marcus A.; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. Political and institutional checks on corruption explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

MOCAN, H. Naci; AZAD, Sam. Accuracy and rationality of state General Fund Revenue forecasts: evidence from panel data. *International Journal of Forecasting*, v. 11, n. 3, p. 417-427, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, v. 44, p. 27-54, 1998.

ORTOLANI, Fernando; CAMPELLO, Carlos Alberto G. B.; MATIAS, Alberto Borges. A relação (in)existente entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios Paulistas. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXVIII, 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Anpad, 2004. p. 1-16.

PEREIRA, Jeronimo R.; CORDEIRO FILHO, José B. Rejeições de prestação de contas de governos municipais: o que está acontecendo? *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 15, n. 1, p. 33-43, 2012.

POTERBA, James M. Balanced budget rules and fiscal policy: evidence from the States. *National Tax Journal*, v. 48, n. 3, p. 329-336, 1996.

SACRAMENTO, Ana Rita S.; PINHO, José Antônio G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 1, n. 1, p. 1-16, 2007.

VECCHIA, Eloi D.; MONTOYA, Marco A. Orçamento e planejamento municipal: um estudo de caso. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 86, p. 136-155, 2002.

VICENTE, Ernesto F. R.; NASCIMENTO, Leonrado S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, Ribeirão Preto, v. 6, n. 14, p. 107-126, jan./abr. 2012.

ZHANG, Yuanyan S.; BARNETT, Steven A. Fiscal vulnerabilities and risks from local government finance in China. *IMF Working Paper*, n. 14/4, 2014.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.

Cláudia Ferreira da Cruz

Doutora em controladoria e contabilidade (USP) e professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: claudiacruz@facc.ufrj.br.

Luís Eduardo Afonso

Doutor em economia (USP) e professor associado da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: lafonso@usp.br.