

Dependência Fiscal, Ilusão Fiscal e Dificuldades Orçamentárias nos Municípios Brasileiros: Diagnóstico a partir de Modelos de Painel Logit/Probit¹

Benito Adelmo Salomão Neto²

Julio Fernando Costa Santos³

JEL: H21, H61, H77

Resumo

O artigo avaliou a política fiscal nos 5570 municípios brasileiros entre os anos de 1994 e 2017. As estimações para dados em painel a partir de Modelos Logit/Probit mostraram evidências de que a dependência fiscal representada pelo aumento da participação das transferências correntes, aumenta a probabilidade destes municípios elevarem as despesas com pessoal, que beneficiam os burocratas em prejuízo do cidadão e descumprirem o limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal. Evidências neste sentido não foram encontradas para o caso das receitas próprias nestes municípios. Estimções adicionais apontam evidências de que a probabilidade do município descumprir o referido limite é maior em municípios menores.

Palavras Chaves: Ilusão Fiscal, Despesas com Pessoal, Logit/Probit, Lei de Responsabilidade Fiscal, Municípios.

Abstract

The article assessed fiscal policy in 5570 Brazilian municipalities between 1994 and 2017. Estimates for data in panel data from the Logit/Probit Models showed evidence that the fiscal dependency, represented by the increased share of current transfers, it increases the likelihood of these municipalities raising personnel expenses, which benefit bureaucrats to the detriment of the citizen and breach the alert limit of the Fiscal Responsibility Law. Evidence in this regard was not found for the case of own revenues in these municipalities. Additional estimates point to evidence that the probability of the municipality breaching the limit is greater in smaller municipalities.

Keywords: Fiscal Illusion, Personnel Expenses, Logit/Probit, Lei de Responsabilidade Fiscal, Municipalities.

Introdução

¹ O presente estudo foi realizado com o apoio da Comissão de Financiamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Doutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia.

Os municípios brasileiros vêm atravessando uma visível crise fiscal que tem provocado inúmeros problemas na prestação de bens e serviços públicos. Tais problemas se manifestam no acúmulo de restos a pagar de um exercício fiscal para outro, na elevação do endividamento dos municípios, atrasos no pagamento de fornecedores e escalonamento do pagamento de salários. Enfim, muitas são as formas pelas quais se manifestam o desarranjo das contas públicas nos mais de 5500 municípios brasileiros.

O manuseio orçamentário no Brasil obedece algumas regras que norteiam a gestão pública. A Lei 4320/64 orienta os gestores municipais acerca da contabilidade pública, a Constituição Federal estabelece alguns instrumentos para que os municípios exerçam sua política fiscal e delegou à Lei Complementar, a tarefa de normatizar de forma mais detalhada a que maneira tais instrumentos fiscais devem ser utilizados. Apenas 10 anos após a promulgação da Carta Constitucional, tal Lei foi proposta, sendo aprovada dois anos depois a Lei Complementar 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), se tornando um marco na gestão fiscal dos municípios (Afonso, 2016).

A Lei de Responsabilidade se preocupa com a sustentabilidade da política fiscal em todos os níveis de governo. Para os níveis federados, esta preocupação se manifesta em três metas estabelecidas: 1º metas para com as despesas de pessoal, 2º metas de endividamento (no que se refere a esta, a União não está restrita a nenhuma meta desta natureza) e, 3º inscrição de restos a pagar em exercícios fiscais coincidentes com o término da legislatura em questão. Embora estabeleça que renúncias fiscais não podem ser implementadas sem prévia compensação para o caixa dos governos, a LRF não impõe metas de esforço fiscal para os municípios que têm uma relativa liberdade para manusear seus instrumentos pelo lado das receitas.

Como a Constituição determina que os municípios tenham acesso a um conjunto amplo de recursos transferidos da União e dos Estados, gestores públicos locais podem se sentir incentivados a não utilizar seus instrumentos tributários constitucionais e custear suas políticas públicas com recursos predominantemente oriundos de subvenções fiscais. Ao optarem por esta estratégia, tais gestores podem incorrer em um bônus político de curto prazo, no entanto, a política fiscal pode se tornar menos transparente e os cidadãos perdem a precisão sobre o exato tamanho do governo e o controle acerca da aplicação do dinheiro público pode se tornar mais precário, favorecendo a organização de grupos de interesse e a ação de *rent seekings* sobre o orçamento.

Poderia a dependência fiscal oriunda do excesso de subvenções fiscais provocar a redução da transparência financeira dos municípios permitindo a captura do orçamento por grupos de interesses ligados à burocracia? Isto poderia ocorrer mesmo em um contexto no qual a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para esta rubrica de gastos? A primeira hipótese deste artigo é que a elevação das transferências recebidas nos municípios aumenta a probabilidade de os mesmos descumprirem, ao menos um dos tetos impostos pela LRF. Ainda, a probabilidade de municípios descumprirem os limites da LRF é a mesma em municípios de tamanhos distintos? A segunda hipótese do artigo é que a probabilidade do município romper o limite de gasto com pessoal da LRF é maior em municípios de menor população

Para testar estas hipóteses serão estimados modelos a partir de técnicas de variáveis bivariadas aplicadas para dados painel Logit e Probit para dados dos 5570 municípios entre 1994 e 2017. O artigo contribui para a literatura de regras fiscais nos Brasil pois investiga claramente os efeitos da política de transferências sobre uma regra específica, a LRF. Contribui também com a literatura acerca de avaliação de políticas públicas e eficiência alocativa do orçamento. E contribui ainda, pela sua atualidade em um momento em que municípios enfrentam uma crise fiscal aguda e recorrem a socorros advindos de níveis mais abrangentes de governos.

O artigo está dividido em cinco seções a partir desta breve introdução. Na próxima seção será apresentada a revisão da literatura acerca da alocação ótima do orçamento. Na seção 3 será apresentada a contextualização para o caso brasileiro. Na seção 4 serão apresentados os dados, a metodologia e as especificações a serem estimadas. Na seção 5 se apresenta os resultados das estimações e a interpretação dos mesmos. Na seção 6 algumas breves considerações finais.

2. Revisão da Literatura

Ao longo da história a atuação do governo se justificava por duas vertentes: i) gerar externalidades positivas e, ii) corrigir falhas de mercados de forma a provisionar bens e serviços públicos que devido as suas características, não interessavam ao mercado provisionar (Gruber, 2009). A quantidade destes bens e serviços públicos demandados pela população aumentou consideravelmente ao longo do tempo, pressionando os governos por mais gastos públicos conforme previsto pela Lei de Wagner (1890). Portanto, sociedades modernas são caracterizadas não apenas por mais gastos públicos, como também por uma maior complexidade dos mesmos.

Desde que estes gastos se tornaram crescentes e complexos, uma discussão acerca da eficiência do gasto público passou a ocupar espaços no debate público e acadêmico. Uma contribuição clássica para esta discussão foi iniciada por Tiebout (1956), o autor dissertou sobre a necessidade de descentralização das despesas públicas como instrumento para reduzir a assimetria de informações entre ofertantes e demandantes de serviços públicos. Para Tiebout, a oferta localizada de serviços públicos é caracterizada por uma menor assimetria de informação entre o agente ofertante do bem ou serviço (o governo) e o agente demandante dos mesmos (o cidadão). Conseqüentemente, em modelos de oferta descentralizada de bens públicos, a alocação orçamentária seria guiada pelas preferências reveladas dos cidadãos (Gruber, 2009), isto levaria a um aumento de bem-estar local.

O modelo neoclássico de provisão de bens e serviços públicos contempla a inexistência de lucro econômico positivo nas interações entre oferta e demanda por bens públicos (Shoven e Walley, 1992). Nesta estrutura, o benefício marginal do gasto seria igual ao custo marginal dos impostos. E os impostos seriam o preço dos serviços públicos conhecidos por um processo de precificação de Lindhal (1919). Segundo Tiebout (1956), em modelos descentralizados são caracterizados pela concorrência entre governos, neste caso, se a hipótese de ausência de lucro econômico positivo for rompida, e ineficiências forem identificadas pelos cidadãos na provisão dos bens por

eles demandados, existe o incentivo para migração desta localidade para uma outra que lhe atenda melhor a um menor custo, o que é conhecido na literatura como “votar com os pés”.

Dado que muitos dos serviços públicos demandam grandes investimentos e a descentralização fiscal pode induzir a um processo de “competição predatória” (Oates, 1999), isto mitigaria a capacidade destes municípios em fornecer serviços que envolvam necessidade escala elevada (Alesina e Spoloare, 1997). Neste contexto foram desenvolvidos ao longo das décadas, instrumentos compensatórios para compensar a incapacidade de arrecadação dos governos locais. As subvenções fiscais consistem em recursos arrecadados por um governo central e compartilhado com governos locais em um modelo de desequilíbrio vertical (Rugieri, 1993).

A presença de desequilíbrios verticais provocados por transferências de recursos entre governos, rompe com o pressuposto neoclássico de que os impostos seriam o preço que equilibrariam a oferta e demanda de bens públicos em um modelo de equilíbrio geral. Sob a presença de subvenções, porém na presença de lucro econômico zero, o cidadão local passa a receber mais serviços públicos do que ele realmente paga. Em outras palavras, parte do financiamento dos bens públicos ofertados na localidade são financiados por não residentes. Por outro lado, a presença de subvenções fiscais pode aumentar o custo para que o cidadão obtenha informações acerca do orçamento criando um contexto de ilusão fiscal (Puviani, 1903, Buchanan e Wagner, 1977).

A ilusão fiscal tal qual tratada por Puviani consiste na incapacidade das sociedades em reunir informações precisas acerca do real tamanho do governo, o que causaria uma tendência da população em subestimar os custos do governo e sobre estimar os seus benefícios. Se a população não tem informações a baixo custo acerca do orçamento público, o problema da ineficiência alocativa da provisão central dos bens públicos permanece ainda que a provisão se dê por governos locais.

Diante de ilusão fiscal a má provisão de bens públicos se justifica devido à hipótese do conluio de Pereira (2000) ou de uma conspiração dos ineficientes de Gudin (2010). A hipótese crucial de um modelo com agentes oportunistas é que burocratas e políticos se comportam como *rent seekers*, ou seja, tendem a aumentar o seu campo de influência, o que se dá pelo acesso desproporcional a fatias do orçamento público, em um processo chamado de “captura” (Mendes, 2002). A captura consiste em má alocação de recursos públicos que deveriam atender o cidadão, porém é destinada a grupos de interesse organizados e influentes sobre as decisões de alocação. Trata-se de uma característica do Estado Leviatã de Brennan e Buchanan (2000), cujas falhas de governo são oriundas do comportamento oportunista da burocracia tal como em Niskanen (1975).

No Brasil, um conjunto de regras foram instituídas ao longo do tempo visando inibir tanto a ilusão fiscal quanto a captura de recursos públicos. Começando pela ilusão fiscal, o dever da publicidade e da prestação de contas são obrigações Constitucionais (artigo 37) do agente público, ademais foram instituídas regras como Lei de Transparência e Lei de Acesso à Informação que visam ampliar os instrumentos de *accountability* da sociedade sobre o governo (Gonçalves Silva, 2004). Quanto as regras para coibir a captura, foram instituídos pisos constitucionais em despesas sociais como

saúde e educação regulamentadas respectivamente pelos artigos 198 e 212 da Constituição são exemplos neste sentido. Como será visto em seguida, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva limitar o acesso da burocracia a fatias muito elevadas do orçamento.

3. Contextualização para o Caso Brasileiro

O Brasil é formado por uma federação que contempla 26 Estados, 5570 municípios e um Distrito Federal, com competências e responsabilidades administrativas bem definidas pela Constituição Federal. No que se refere ao orçamento, o setor público possui 3 funções clássicas: i) alocativa; ii) distributiva e iii) estabilizadora (Giambiagi e Além, 2008). A função estabilizadora da política fiscal é normalmente atribuída aos governos centrais (Lucas e Stokey, 1983). Já a função distributiva, depende muito da sua abordagem, no Brasil, a União exerce um papel distributivo relevante entre os membros da federação, através de inúmeros instrumentos de subvenções fiscais.

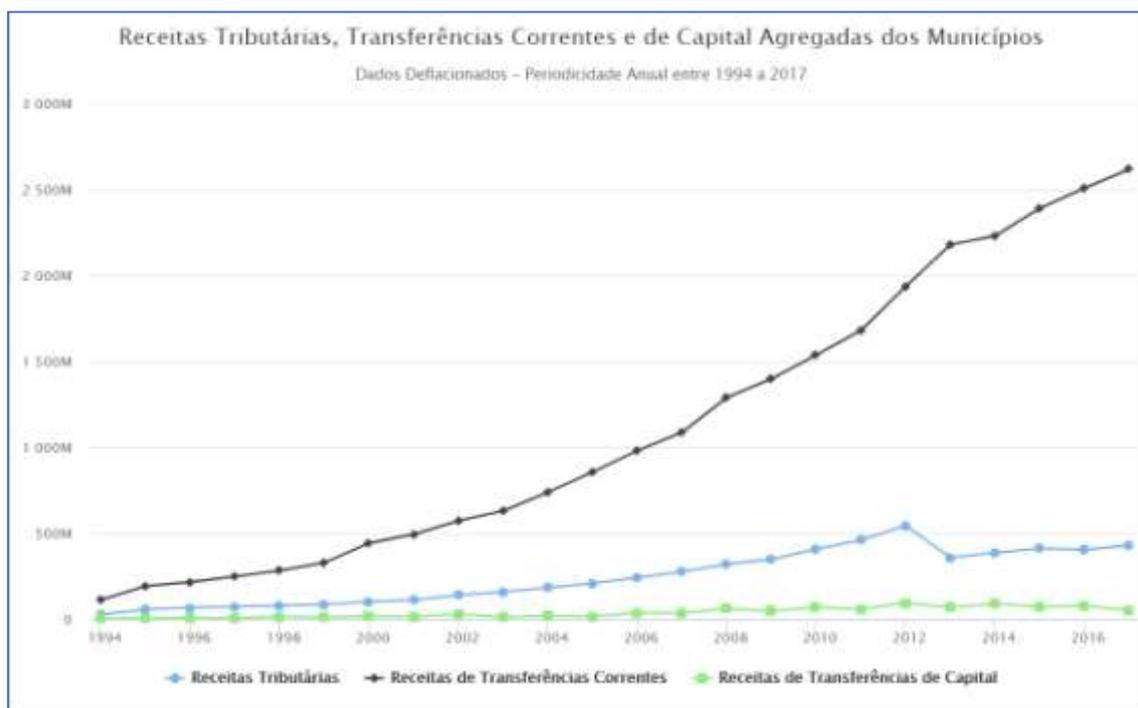
Tais subvenções fiscais são parte das receitas de tributos federais, arrecadados pelo governo central, porém destinadas compulsoriamente por regulamentação dos artigos 157 e 158 da Constituição Federal aos Estados e municípios. No caso dos governos locais, a Constituição os beneficia pelo acesso a transferências provenientes dos governos estaduais, dentre elas a quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), além da quota parte do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Mas também os municípios têm acesso a transferências advindas da União, entre elas, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) composto por 25% da arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e Pessoa Jurídica (IRPJ), também por 25% de toda arrecadação dos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI). Além de receberem também transferências vinculadas a atividades específicas como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e também aquelas destinadas a manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sobre os critérios destas distribuições de recursos, eles variam de item para item de transferência intergovernamentais. O ICMS destinado aos municípios, por exemplo, representa 25% de toda arrecadação deste imposto pelo Estado através do VAF (Valor Adicionado Final). Destes 25% que serão distribuídos, 75% devem ser repassados para o município gerador do VAF (Mendes, 2004), apenas os 25% restantes podem ser distribuídos livremente pelo governo Estadual segundo seus critérios. Já o Fundo de Participação dos Municípios é distribuído segundo critérios demográficos, o que privilegia municípios de população pequena, em detrimento dos municípios médios e grandes (Gomes e McDowell, 2000). Finalmente, as transferências aos municípios podem ser vinculadas ou não vinculadas a alguma modalidade específica de despesa, FUNDEB e SUS são exemplos de transferências vinculadas aos serviços de educação básica e saúde respectivamente (Khair, 2004).

A presença intensiva de transferências financiando o caixa dos governos locais significa, grosso modo, que as políticas públicas locais que beneficiam residentes são

financiadas por não residentes (Cossío, 1998). Este fenômeno, denominaremos **dependência fiscal** e ele produz um conjunto de consequências em governos municipais, Gomes e MacDowell (2000) apontam que esta redistribuição de recursos intermediada pelos governos centrais se deu dos maiores municípios para os menores, sendo que estes não são mais pobres do que aqueles. Uma outra consequência clara deste fenômeno apresentada por Mendes (2002) é a expansão da participação das transferências correntes, que segundo o autor, representa 62% do orçamento dos municípios. O Gráfico 1 Mostra a evolução das transferências correntes no orçamento dos municípios brasileiros.

Gráfico 1 – Receitas Municipais Agregadas Por item de Arrecadação (Em R\$ milhões)



Nota: Elaboração dos autores a partir do output do R. Dados deflacionados pelo IPCA a preços de 1994. Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional.

Os dados do Gráfico 1, ainda que tratados de forma agregada sobre todos os municípios brasileiros, mostram a tendência de discrepância entre o comportamento da arrecadação própria dos municípios, isto é, suas receitas tributárias e o comportamento das receitas de transferências correntes (estaduais e federais) ao longo do período analisado. Revelam ainda que não apenas as transferências correntes se elevaram exponencialmente no período, como também, as receitas tributárias dos municípios se retraíram a partir de meados de 2012, aumentando na média, a dependência financeira dos municípios de recursos que eles não geram.

Os governos locais possuem seus instrumentos próprios de arrecadação garantidos pelo Artigo 157 da Constituição, são eles os impostos, dentre os quais o Imposto sobre Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN). É facultado também aos governos locais cobrarem taxas, tais como sobre a coleta de lixo e esgoto, além de contribuições exemplificadas pela contribuição de melhoria. O

comportamento das receitas tributárias apresentado no Gráfico 1, sobretudo a queda verificada a partir de 2012 pode ter ocorrido em face da desaceleração da atividade verificada no período em meados da década. Pode também se tratar de uma opção política local, cujo gestor se abstém do custo político de elevar impostos dos seus eleitores sabendo que será financiado por níveis mais abrangentes governos.

A dependência fiscal de receitas oriundas de outras instâncias de governo, embora não se apresente para a população residente como um problema, pode trazer consigo um conjunto de efeitos colaterais. Como discutido na seção anterior, o primeiro destes problemas é a ilusão fiscal (Puviani, 1903; Buchanan e Wagner, 1977). A ilusão fiscal pode se manifestar pelo lado das receitas, uma vez que ela está normalmente atrelada a formas alternativas de financiamento do orçamento tornando turve o controle por parte da população. No entanto, é possível também que a ilusão fiscal se dê pelo lado das despesas por vias da canalização de recursos empenhados em rubricas menos perceptíveis à maioria da população e que não satisfazem as necessidades do eleitor (Drazen e Eslava, 2005).

O principal problema de uma eventual ilusão fiscal pelo lado das receitas é que ela pode causar também ilusão fiscal pelo lado das despesas. Isto configuraria um prejuízo do atendimento das necessidades do cidadão e o atendimento das necessidades de grupos de burocratas maximizadores (Niskanen, 1975). As democracias são caracterizadas pela organização de grupos de interesse que influenciam as decisões públicas, alguns grupos de pressão têm mais capacidade de influência do que outros. Setores da burocracia comumente se organizam para ter acesso a um maior campo de influência sobre as decisões. Muitas vezes esta expansão da influência se dá pela ação de *rent seekers* através de maior acesso ao orçamento (Gonçalves Silva, 2004).

Como dito anteriormente, o governo possui as funções estabilizadoras e distributivas já comentadas. Quanto à função alocativa, clássica de governos locais o problema do gestor público é escolher a quantidade de recursos destinadas a rubricas de gastos que atendam os cidadãos e o montante destinado a modalidades que atendam burocratas e políticos. Assumindo que o segundo grupo tem mais condições de se organizar e reivindicar maior participação no orçamento do que o primeiro é possível que haja captura de recursos públicos pelo segundo grupo.

Na contabilidade pública, a apuração das despesas públicas é regida pela Lei 4320/64 e podem ser apuradas na forma de despesas orçamentárias, que são divididas entre despesas correntes e despesas de capital. Já a apuração das despesas por função pode ser dividida em dezenas de rubricas como saúde, educação, legislativo, entre outras. O Gráfico 2 mostra a evolução das despesas orçamentárias agregadas por subitem, as despesas com pessoal e encargos, as outras despesas de custeio, além das despesas com investimentos dos governos locais.

A expansão verificada das despesas de pessoal e encargos pode estar relacionada tanto com aumento de pessoal contratado, quanto com o aumento de salarial das carreiras estatutárias municipais. Independente da causa do avanço das despesas de pessoal é importante salientar que estas não podem ser revertidas no tempo, uma vez que a Constituição garante em seu artigo 39, a estabilidade do servidor público. Portanto, uma vez contratado, o salário do burocrata será projetado no caixa da

administração direta do município até a sua aposentadoria, quando a despesa passa a ser empenhadas pelo INSS ou por autarquias municipais organizadas para manter a aposentadorias do pessoal estatutário.

Gráfico 2 – Despesas Orçamentárias Municipais Agregadas Por item (Em R\$ milhões)



Nota: Elaboração dos autores a partir do output do R. Dados deflacionados pelo IPCA com data base de 1994. Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional.

No Brasil, a preocupação de limitar as despesas com pessoal está presente na formulação de políticas públicas a bastante tempo. O mais notável esforço neste sentido foi a Lei 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em seu Artigo 20 inciso III, a referida lei impõe um limite legal de 54% da receita corrente líquida (RCL) para as despesas do poder executivo municipal. Os poderes legislativo e judiciário tem um limite de 6% da RCL. Portanto, o limite global para os três poderes é de 60% da Receita Líquida.

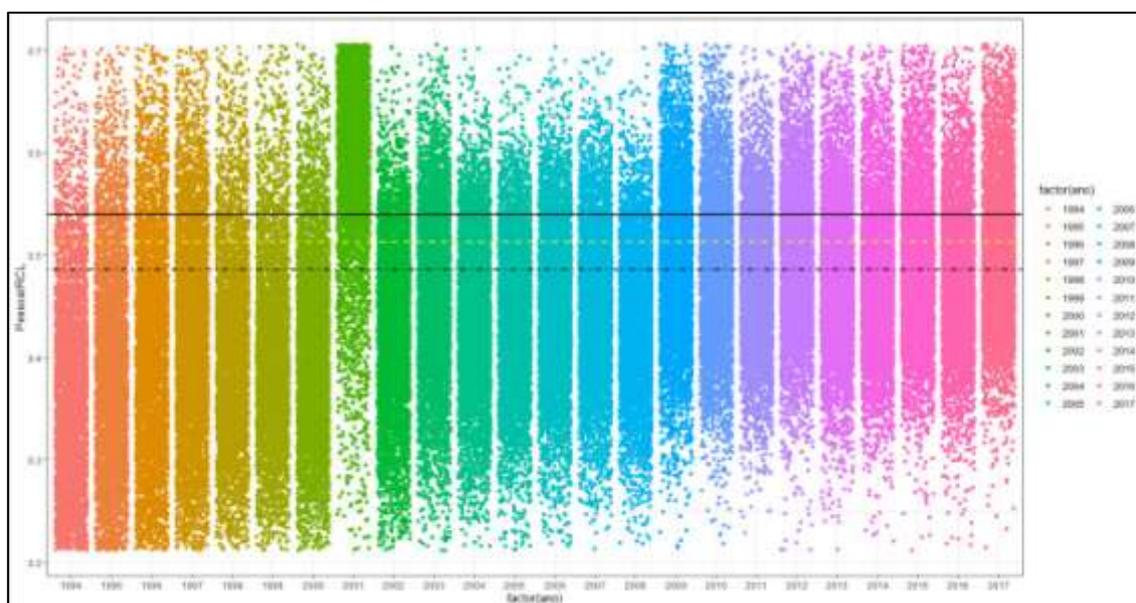
Já no Artigo 22 é apresentado o limite prudencial de 95% do limite legal. Os governos que atingem este limite devem adotar medidas compulsórias para reduzir a participação das despesas com pessoal e tem um prazo de dois quadrimestres para retornar a um nível de gasto inferior ao limite prudencial. Na esfera administrativa, o município que apresentar uma despesa de pessoal superior a 51,3% da RCL (ou 95% do limite legal) fica proibido de elevar salários, de contratar novos servidores e pagar horas extras. Também ficam proibidos de contrair créditos e de ter as garantias do Tesouro, além de serem suspensas todas as transferências não compulsórias (aquelas transferências referentes a modalidades outras que não sejam as previstas pela constituição).

Finalmente, o Artigo 59 § 1º e inciso II obriga aos Tribunais de Contas notificar os municípios que atingirem o limite de alerta da LRF que consiste 90% do limite legal

(ou 48,6% da RCL). A lei determina ainda, sanções sob o prisma do direito administrativo e penal para os gestores públicos que descumprirem tais limites e não adotarem as medidas corretivas. Dentre as penalidades impostas incluem a perda do mandato e a prisão por até 2 anos do gestor que desrespeitar os limites.

O Gráfico 3 mostra como as despesas com pessoal em relação à RCL evoluíram nos municípios brasileiros. As três linhas pontilhadas que cortam o Gráfico 3 na horizontal são respectivamente o limite legal de despesas com pessoal de 54% da RCL, o limite prudencial de 51,3% e o limite de alerta de 48,6%. As barras mostram o comportamento da despesa com pessoal de cada município brasileiro naquele ano. A Lei de Responsabilidade Fiscal é datada de 04/05/2000. Nos anos anteriores a lei apenas uma fração pequena dos municípios ultrapassavam o limite legal por ela estabelecida, tendência que foi verificada até 2007. A partir de 2008 se verifica uma nítida migração da nuvem de municípios para os arredores dos limites da lei. Em 2015 aproximadamente metade dos municípios já apresentavam despesas com pessoal acima do limite prudencial da LRF e em 2017 cerca de 2/3 dos municípios já desrespeitavam ao menos um dos limites. O que era para significar um teto para as despesas do burocrata acabou se tornando uma meta.

Gráfico 3 – Despesas Com Pessoal e Encargos Por Municípios (Em % da RCL)



Nota: Elaboração dos autores a partir do output do R. Dados deflacionados pelo IPCA com data base de 1994. Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional.

Desde a sua implantação em 2000 a LRF já produziu inúmeros efeitos e sua interpretação por vias da análise empírica é controversa. Giubert (2005) discute que em municípios afetados pelo nível elevado das despesas com pessoal, a supracitada lei se tornou um importante instrumento no auxílio de contenção desta despesa. Para Fioravante (2006) a LRF apresentou um erro de calibragem, uma vez que parte expressiva dos municípios brasileiros apresentavam gastos distantes dos limites impostos. Já Santolini *et. al.* (2009) realizaram uma abordagem para os municípios de Minas Gerais no qual os autores verificaram uma convergência das despesas de pessoal para os limites da lei, também uma consequente redução dos investimentos nestes

municípios. Para Medeiros *et. al.* (2017) a LRF redundou na expansão das despesas com pessoal nos municípios brasileiros, o que não foi acompanhado pelo pessoal da saúde.

Como dito, a apuração dos resultados fiscais se dá conforme a Lei 4.320/64 e embora esta lei delimite bem o que seja despesas com pessoal para fins das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, existem outros gastos com pagamentos de pessoal, salários e encargos que são inscritos como outras despesas correntes. Por exemplo, dentro destas outras despesas correntes existem contratos com pessoas físicas e jurídicas que envolvem pessoal terceirizados, alguns inclusive para prestação de serviços em atividades fim. Salomão (2020) por exemplo, demonstra a partir de dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios de 2013 do IBGE que o serviço de saúde é ofertado por organizações sem fins lucrativos em parte relevante dos municípios brasileiros, sobretudo naqueles com populações superiores a 500 mil habitantes.

Portanto, para além das despesas com pessoal, existem nos municípios um conjunto de outras despesas que envolvem contratação de trabalho e consistem em outra fonte de enrijecimento do gasto público. Esta rigidez do gasto público demonstrado nos Gráficos 2 e 3 podem trazer algumas consequências indesejáveis. A primeira delas trata-se das dificuldades financeiras em termos de resultado fiscal destes governos causando atraso ao pagamento de fornecedores e em casos mais extremos, atrasos ou escalonamentos de salários. A segunda consequência é a inevitável deterioração dos serviços públicos. Ademais a expansão exagerada das despesas de custeio, em particular as de pessoal pode mitigar sua capacidade de investimento. Não por acaso, no Gráfico 2, em meados da década de 2010 os investimentos dos municípios agregados apresentam queda.

3. Estratégias Empíricas

3.1 Método de Estimação

Como apresentado no início, o objetivo do artigo é verificar se dependência fiscal, ou seja, a presença de transferências fiscais causa ilusão fiscal nos governos locais e aumenta a probabilidade destes recursos serem usurpados por *rent seekers*. Em outras palavras será testado se há evidências de ilusão fiscal e captura nos municípios brasileiros. Isto se dará por um método capaz de estimar se o aumento das subvenções fiscais incentiva os municípios descumprirem os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O método utilizado nas estimações será o de variáveis binárias Logit/Probit para dados em painel e para *cross-section* empilhadas (Baltagi, 1999).

A vantagem deste tipo de método é que poderão ser estimados efeitos causais em termos de probabilidades de que um evento ocorra, no caso em questão, que os municípios apresentem resultado em termos da despesa de pessoal acima dos limites da LRF. Estratégia semelhante foi adotada por Gadelha (2012) que desempenhou procedimento parecido para estimar os efeitos sobre as despesas com pessoal dos municípios brasileiros. A lógica da técnica consiste em atribuir um caráter binário a variável regredida da estimação onde nela os valores observados são divididos em dois grandes grupos, que ao interesse do nosso estudo se separam em municípios que

cumpriram a regra e descumpriram a regra. Portanto, valores discretos passam a ser binários.

$$Y_{it} \begin{cases} 1 & \text{se descumprir a LRF} \\ 0 & \text{se cumprir a LRF} \end{cases} \quad (1)$$

Segundo Gadelha (2012) o procedimento consiste em buscar uma variável Y_{it}^* que estime a probabilidade para o comportamento da variável explicativa Y_{it} que satisfaça a seguinte condição:

$$Y_{it}^* = x_{it}\beta + \alpha_{it} + u_{it} \quad (2)$$

Em que x_{it} seja um vetor de variáveis explicativas, β um vetor de coeficientes de inclinação, α_{it} um efeito específico individual não observado e u_{it} o erro aleatório. Neste tipo de estratégia a variável explicativa x_{it} é lida em termos da probabilidade da variável explicada Y_{it} se comportar como $Y_{it} = 0$ ou ainda como $Y_{it} = 1$.

Algumas premissas, no entanto, devem ser respeitadas. Primeiro as variáveis binárias $Y_{i1} \dots Y_{it}$ devem ser condicionalmente independentes do efeito específico individual não observado e do erro aleatório (α_i, u_i) . Ademais, a distribuição de $\frac{\alpha_{it}}{x_{it}} \sim (0, \sigma_\alpha^2)$ deve tender a uma normal. Se estas condições forem satisfeitas, tem-se as condições de máxima verossimilhança $l_i(\theta)$ para se estimar β de forma a se obter \sqrt{N} estimadores normais e assintoticamente consistentes. (Woodridge, 2001).

Como bem salientado por Gadelha (2012), regressões para variáveis binárias para dados em painel cuja variável regredida é contínua, o efeito específico individual não observado α_{it} é fixo ou aleatório e isto irá determinar a hipótese acerca da distribuição do erro u_{it} e, portanto, a escolha entre a utilização de estimações por Probit ou Logit. Isto em grande medida estará associado com as dimensões temporais t e *cross-section* i da amostra. Para este artigo, serão estimadas as equações apresentadas a seguir pelo método Logit aplicado a dados em painel de efeitos fixos com análise da máxima verossimilhança.

Para a robustez dos resultados e assumindo que para amostras caracterizadas por uma dimensão t relativamente pequena em relação à dimensão *cross-section* i , as estimativas por painel de efeitos fixos Logit podem não ser consistentes, algumas estratégias foram adotadas para lidar com uma eventual inconsistência dos resultados. A primeira delas é a estimação também por Probit para painel de efeitos aleatórios (Hsiao, 1986). O segundo método para lidar com uma eventual inconsistência dos parâmetros estimados é através da estimação de *cross-section* empilhadas. O método consiste na estimação da equação tendo como variável explicada a variável binária Y_{it}^* para cada ano t da amostra e o consecutivo agrupamento destes resultados. Se o resultado, apresentar significância estatística e o mesmo sinal do modelo Logit tem-se evidências robustas de efeito causal.

3.2 – Especificação do Modelo e Base de Dados

Considerando a hipótese do artigo de as transferências recebidas aumentam a probabilidade dos gastos com pessoal nos municípios romperem o limite da LRF, o

modelo Logit a ser estimado apresenta como variável binária regredida aqueles municípios que registraram despesas com pessoal acima de 49% da RCL. Procedimento semelhante ao realizado por Gadelha (2012), com a diferença que nas estimações aqui apresentadas optou-se por utilizar o limite de alerta da LRF como corte para definição da variável binária. Com isto, as estimações se darão pela equação (3).

$$\frac{Pess_{it}^{49}}{RCL_{it}} = \beta_0 + \beta_1 \frac{Trib_{it}}{RCL_{it}} + \beta_2 \frac{Tcor_{it}}{RCL_{it}} + \beta_3 Cov_{it} + u_{it} \quad (3)$$

Para $i = 5570$ e T de 1994 a 2017.

Como dito a equação (3) a ser estimada tem como variável explicada as despesas municipais com pessoal em proporção da RCL, assumindo valor 0 se a despesa com Pessoal está abaixo do limite definido no artigo 59 da LRF e valor 1 se esta rubrica está acima destes 49%. A variável $\frac{Trib_{it}}{RCL_{it}}$ incluída no modelo é tratada por Sakurai (2005) como um indicador de independência fiscal. Já Fenochietto e Pessino (2013) tratam este indicador como uma *proxy* do esforço fiscal dos municípios. Espera-se que este indicador reduza a probabilidade do município i romper com o Limite de Alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque segundo Mendes (2002) os cidadãos tendem a ser mais exigentes e controlar melhor a aplicação dos recursos que sentem pagar.

Como argumentado anteriormente, a ilusão fiscal é aquela característica do orçamento que conduz o *taxpayer* a perder a exata noção acerca do tamanho do governo. Não há na literatura, uma medida padrão para ilusão fiscal. Prado e Silva (2018) constroem um indicador de visibilidade fiscal que consiste na participação do IRPF (imposto direto) no total das receitas primárias da União. Aqui, optou-se por construir um indicador de ilusão fiscal $\frac{Tcor_{it}}{RCL_{it}}$ com base nas transferências correntes recebidas. A hipótese do artigo é que quanto maior a proporção de transferências no total das receitas, maior o custo para a população obter informações sobre o orçamento e mais espaço haverá para ação dos *rent seekers*. Se a hipótese for confirmada, quanto maior a referida proporção, maior será a probabilidade da despesa com pessoal romper o limite de alerta.

A variável Cov_{it} trata-se de um vetor de covariadas apresentadas no Quadro 1 e incluídas no modelo como controle que podem influenciar o comportamento da variável explicada. A primeira covariada utilizada neste sentido é o PIB municipal, tratado por Davoodi e Gregorian (2007) como um elemento importante na determinação da escala do município. A segunda covariada empregada nas estimações é a População Economicamente Ativa dos Municípios PEA, isto porque Case *et. al.* (1993) entendem que a estrutura etária dos municípios influencia sua demanda por gastos públicos. Ademais, Mendes e Rocha (2003) argumentam que o desenvolvimento sócio econômico local influencia no controle sobre a qualidade do gasto público, por esta razão, a proporção de trabalhadores que completaram o ensino médio será incluída como variável de controle aos moldes de Gradstein e Justman (1999).

Quadro 1 – Variáveis de controle (características do município i no ano t)

Variáveis	Descrições	Fontes
PEA	População de residentes entre 15 e 59 anos (milhares de residentes)	IBGE

Médio	Razão entre os empregados formais com ensino médio completo ou mais e o total de empregados formais	M.T.E.
PIB	Produto Interno Bruto (em R\$ de 1994)	IBGE

Observações: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.

Dada a larga dimensão *cross-section* da amostra empregada nas estimações, com 5570 municípios, isto pode causar uma grande variação nas características entre os municípios i , para um mesmo ano t . A equação (3) não lida com tais diferenças. Para solucionar este problema, optou-se por estimar o modelo (4) com a inclusão de uma variável *dummy* para diferentes faixas populacionais. O intuito desta estratégia é comparar os efeitos em termos de probabilidade da ilusão fiscal sobre as despesas com pessoal dos municípios para localidades com diferentes características. O Quadro 2 remete às faixas de população utilizadas para a construção da *dummy*, serão 3 faixas..

Quadro 2 – Faixas de população (do município i no ano t)

Faixa	Descrições
1	População até 20.000
2	População de 20.001 até 50.000
3	População de 50.001 até 200.000

Controlar os resultados pela população dos municípios é importante porque trata-se de um dos critérios de partilha do Fundo de Participação dos Municípios (FMP), um importante instrumento de subvenção fiscal. Pelo atual critério de partilha do fundo 10% é direcionado para capitais, 86,4% é direcionado para os municípios de interior e 3,4% é um componente de reserva. Dentre os municípios de interior, o critério populacional de partilha estabelecido pelo Decreto Lei 1.881/1981 que prevê 18 faixas populacionais entre municípios com população de 10.188 ou menos, até municípios com população superior a 156.216, além de coeficientes de partilha respectivos para cada faixa.

Será estimado, portanto, por Logit e Probit para painel de efeitos fixos e aleatórios, a equação (4) que apresenta a mesma especificação (3) acrescida da variável *dummy* $DPop$ relativa à Lei de Responsabilidade Fiscal, que assume valor igual a 1 para todos os municípios que apresentam populações nas respectivas faixas populacionais apresentadas no quadro 2. Com isto a equação (3) é convertida em (4):

$$\frac{Pess_{it}^{49}}{RCL_{it}} = \beta_0 + \beta_1 \frac{Trib_{it}}{RCL_{it}} + \beta_2 \frac{Tcor_{it}}{RCL_{it}} + \beta_3 Cov_{it} + DPop + u_{it} \quad (4)$$

Para $i = 5570$ e T de 1994 a 2017.

Devido às características heterogêneas dos municípios brasileiros, espera-se que a variável *dummy* apresente significância estatística e que as subvenções fiscais apresentem probabilidades maiores de os municípios a romperem o limite de alerta nos municípios de menor população. Isto porque em geral, os instrumentos de controle destes municípios tendem a ser mais frágeis, a presença de circulação de jornais impressos e/ou rádios locais, reduzem o acesso à informação e dificultam o controle do governo por parte da população.

Dentre muitos objetivos, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma norma criada com o intuito de limitar a expansão das despesas com pessoal, dado que em

democracias imperfeitas a ação de *rent seekings* pode prejudicar a provisão de bens e serviços públicos. Sua efetividade quanto a esta finalidade, no entanto, é controversa. Os resultados acerca dos efeitos desta lei sobre as despesas com pessoal são inconclusivos, alguns apontam como um importante instrumento no sentido de disciplinar este gasto (Giubert, 2005). Outros apontam eventuais erros de calibragem (Fioravante, 2006).

4. Análise dos Resultados

A análise dos resultados tem início apontando um breve resumo das especificações estimadas e apresentadas na Tabela 1 em que as especificações foram estimadas de acordo com a equação (3). A especificação I foi estimada por um painel Logit, já a especificação II foi estimada por um painel Probit, as especificações III e IV foram estimadas baseadas em Logit e Probit para *cross-sections* referentes aos períodos *t* e empilhadas.

Como dito no início, o objetivo do artigo consiste em verificar se a subvenções fiscais influenciam o rompimento do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal (48,6% da RCL). A hipótese é que um aumento das transferências correntes para os municípios, não são contempladas pelo controle das populações o que permite a captura por grupos *rent seekings*. Caso as probabilidades estimadas apresentem sinal positivo e significância estatística, tem-se evidência em favor da hipótese de ilusão fiscal provocando captura nestes municípios. Todas as quatro estimações apresentaram sinal positivo e significância estatística a 1% quanto a variável Transferências/RCL. Tem-se com estes resultados evidência em favor da ilusão fiscal provocando captura nos municípios brasileiros.

Tabela 1 – Resultados: Efeitos das Transferências Correntes sobre a Despesa de Pessoal dos Municípios

	Modelos Estatísticos			
	I - Logit	II - Probit	III - Plogit	IV - Pprobit
Transferências/RCL	3.36*** (0.13)	1.96*** (0.08)	3.46*** (0.18)	1.91*** (0.10)
Tributárias/RCL	0.12 (0.33)	0.13 (0.20)	0.06 (0.47)	-0.01 (0.27)
Ln(PIB)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.01)
Ln(PEA)	0.37*** (0.01)	0.22*** (0.01)	0.50*** (0.03)	0.28*** (0.02)
Ensino Médio/PEA	0.13 (0.09)	0.08 (0.05)	0.20 (0.11)	0.12 (0.06)
Constante	-7.03*** (0.21)	-4.17*** (0.12)	-8.45*** (0.38)	-4.75*** (0.21)
Sigma			1.55*** (0.04)	0.91*** (0.02)
AIC	33888.63	33908.43		
BIC	33937.88	33957.67		

Modelos Estatísticos				
	I - Logit	II - Probit	III - Plogit	IV - Pprobit
Log-Likelihood	-16938.32	-16948.22		
Deviance	33876.63	33896.43		
Observações	27099	27099	27099	27099
Log-Likelihood			-15340.16	-15358.75

Nota: *** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

Dentre as covariadas apenas o log da População Economicamente Ativa apresentou significância estatística a 1% e sinal positivo em todas as especificações. O resultado aponta que quanto maior a PEA do município, maior a probabilidade de este descumprir o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em parte dos municípios brasileiros o setor público é o maior empregador da localidade, portanto é intuitivo acreditar que um aumento do PEA eleva a probabilidade de o município descumprir a lei. Parte desta mão de obra é absorvida pelo setor público que acaba acomodando parte da força de trabalho nos seus quadros de pessoal.

Com relação às especificações estimadas pela (4) presentes na Tabela 2, quando foram incluídas as *dummies* referentes ao tamanho da população se verificou novamente significância estatística e sinal positivo para as Transferências correntes líquidas, o que reforça evidência acerca da ilusão fiscal. Pelos resultados das estimações via modelos Logit (I e III) e Probit (II e IV) se verificou que um aumento destas transferências eleva a probabilidade de o município descumprir a LRF. Os resultados aqui encontrados são muito semelhantes aos verificados nas estimações da tabela anterior, com base na equação (3), novamente tem-se evidência significativa em favor da hipótese de ilusão fiscal pelo lado das receitas (transferências correntes no orçamento), causando ilusão fiscal pelo lado das despesas (desvios de finalidade da despesa pública em face do atendimento à *rent seekings*).

Tabela 2 – Resultados: Efeitos das Transferências Correntes sobre a Despesa de Pessoal dos Municípios

Modelos Estatísticos				
	I – Logit	II - Probit	III - Plogit	IV – Pprobit
Transferências/RCL	3.23*** (0.13)	1.89*** (0.08)	3.37*** (0.18)	1.86*** (0.10)
Tributarias/RCL	0.53 (0.33)	0.34 (0.20)	0.23 (0.47)	0.08 (0.27)
Ln(PIB)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.01)
Ln(PEA)	0.53*** (0.02)	0.32*** (0.01)	0.72*** (0.05)	0.42*** (0.03)
Ensino Médio/PEA	0.14 (0.09)	0.08 (0.05)	0.20 (0.11)	0.13* (0.06)
População > 20	1.21*** (0.12)	0.75*** (0.07)	1.45*** (0.23)	0.86*** (0.14)
População entre 20 e 50	1.02*** (0.10)	0.63*** (0.06)	1.08*** (0.20)	0.64*** (0.12)

Modelos Estatísticos				
	I – Logit	II - Probit	III - Plogit	IV – Pprobit
População entre 50 e 200	0.72 ^{***} (0.09)	0.44 ^{***} (0.05)	0.71 ^{***} (0.18)	0.42 ^{***} (0.10)
(Constante)	-9.48 ^{***} (0.33)	-5.69 ^{***} (0.20)	-11.67 ^{***} (0.64)	-6.68 ^{***} (0.37)
Sigma			1.53 ^{***} (0.04)	0.90 ^{***} (0.02)
AIC	33776.69	33791.68		
BIC	33850.56	33865.54		
Log Likelihood	-16879.35	-16886.84		
Deviance	33758.69	33773.68		
Observações	27099	27099	27099	27099
Log-Likelihood			-15320.48	-15338.52

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

Novamente, se verificou significância estatística a 1% e sinal positivo no log da população economicamente ativa. Pelos resultados estimados por Logit e Probit tem-se parâmetros muito semelhantes aos verificados na equação (3) e apresentados na Tabela 1, ou seja, um aumento da PEA eleva a oferta local de trabalho que é absorvida em partes pelo setor público. A interpretação é a mesma, os municípios acomodam parte da mão de obra disponível em seus respectivos mercados de trabalho e isto repercute na probabilidade do mesmo ser enquadrado em um dos limites da LRF.

Como dito anteriormente, Sakurai (2005) tratou a relação Tributárias/RCL como um indicador de autonomia fiscal. Sua não significância verificadas tanto nas estimações com base em (3), quanto na equação (4), corrobora com a evidência de que o aumento da probabilidade do município descumprir o limite de alerta da LRF está relacionada a expansão de um tipo específico de receitas, que são as transferências correntes. Tem-se com isto uma evidência adicional em favor da hipótese da ilusão fiscal e seus efeitos em favor dos *rent seekings*. Em outras palavras receitas próprias não são tão susceptíveis à captura quanto as receitas oriundas de subvenções. Este é um resultado que dialoga com a literatura, Mendes (2005) aponta que os cidadãos tendem a ser mais rigorosos com a aplicação dos recursos por eles pagos.

Finalmente no que se refere à *dummies* incluídas para captar o efeito da população dos municípios, se verificou significância estatística a 1% em todas as especificações e para todas as faixas populacionais. A evidência corrobora com a hipótese de que em municípios menores a probabilidade de o governo romper o limite de alerta é maior em relação aos municípios maiores. Existem um conjunto de explicações para isto. Primeiro, em municípios maiores a dinâmica privada é maior e absorve em maior escala a oferta de trabalho local. Segundo, municípios maiores têm mais condições de utilizar seus instrumentos tributários, o que permite elevações das receitas líquidas por vias do fortalecimento da arrecadação própria. Terceiro, municípios maiores recebem uma quantidade de transferências correntes mais diversificadas enquanto os menores dependem excessivamente do Fundo de Participação dos Municípios, o que os torna vulneráveis à flutuações das receitas.

Os resultados mostrados pelas *dummies* demonstram que para além de um problema de ilusão fiscal os municípios menores têm problemas adicionais que os expõem a maior fragilidade financeira. Por exemplo, salvo exceções, os municípios menores têm uma dinâmica econômica mais modesta, uma dificuldade de gerar dinâmica privada para absorver a mão de obra disponível na localidade e uma dependência maior do setor público. Estes municípios também, possuem menos instrumentos de *accountability* o que dificulta o controle da população sobre a alocação do orçamento. Diferentemente dos municípios maiores que possuem maior quantidade de veículos de imprensa local, também associações de representação de classe que se envolvem com as decisões de governo.

Considerações Finais

Verificou-se com os resultados do artigo que existem evidências de dependência fiscal nos municípios brasileiros e que isto está relacionado com a ampliação das receitas transferidas nestes municípios. Também foi verificado que a dependência fiscal causa também ilusão fiscal, ou seja, miopia na sociedade quanto ao tamanho e aos custos do governo e o que serve de incentivo para ação de agentes oportunistas, os chamados *rent seekings* que têm se beneficiado de fatias maiores da despesa pública. Em outras palavras, a ilusão fiscal pelo lado das receitas causa ilusão fiscal pelo lado das despesas, fazendo com que o governo canalize recursos para rubricas que atendem grupos organizados de interesse em prejuízo da população.

Viu-se ainda que apesar da existência de um enquadramento normativo rigoroso, ancorado na Lei de Responsabilidade Fiscal vigente durante quase todo o período analisado, muitos municípios têm descumprido os limites impostos por esta lei e que a probabilidade deste descumprimento é tão maior, quanto maior for a dependência destes municípios das receitas transferidas por níveis mais abrangentes de governo.

Em dezembro de 2018 o parlamento brasileiro aprovou o PLP 270/16 (Lei Complementar 164/18) que modifica o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal flexibilizando alguns limites. O Teor do projeto aprovado no Senado e na Câmara suspende em caso de queda real da receita superior à 10% as sanções previstas no artigo próprio 23. Com a aprovação desta lei fica permitida a contratação de crédito com garantias da União e a manutenção dos repassados voluntários para os municípios que tivessem descumprindo os limites de despesas com pessoal da LRF em momentos de inflexão do ciclo de receitas.

A aprovação deste projeto foi alvo de muitas críticas, primeiro porque os limites de despesas com pessoal da LRF podem ser considerados elevados. Segundo porque estes limites não consideram como gasto com pessoal o pagamento de pessoal terceirizado e contratado por fundações filantrópicas. Terceiro porque cria a possibilidade de transferências voluntárias serem enviadas para municípios que descumprem os limites de gastos com pessoal em grande medida pelo excesso de transferências recebidas provocando ilusão fiscal pelo lado das despesas e das despesas. Quarto, porque criam incentivos para que os gastos com pessoal não mais voltem para patamares inferiores aos previstos na lei. Quinto, porque não lida com o problema

principal dos governos locais hoje que é a excessiva dependência de recursos transferidos e o alto comprometimento do orçamento com despesas rígidas e perenes.

As evidências deste artigo mostram que a Lei de Responsabilidade Fiscal sozinha terá dificuldades de disciplinar o gasto público com pessoal nos municípios brasileiros, sobretudo nos menores que detém uma dinâmica econômica pequena e poucos instrumentos locais de *accountability*. É preciso discutir políticas e instrumentos que atuem junto à LRF para que os municípios usem seus instrumentos próprios de política tributária, afim de mitigar dois problemas: i) os efeitos da ilusão fiscal das receitas sobre o gasto público com desempenho excessivo em rubricas que não atendem o interesse da população e, ii) diminuir a dependência fiscal principalmente dos municípios pequenos que são excessivamente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios que expõe estes governos a dificuldades cíclicas de caixa.

Referências

AFONSO, J. R. **Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal**. Revista Direito Público. Edição Especial, p. 126 – 154. 2016.

ALESINA, A. SPOALORE, E. **On the number and size of nations**. The Quartely Journal of Economics. Vol. 112. Nº 4. P. 1027 – 1056. (Nov. 1997).

BALTAGI, B. H. **Specification tests in panel data models using artificial regressions**. *Annales D'Économie et de Statistique*, n. 55-56, p. 277-298, 1999.

BARBOSA, R. André Franco Montoro. O Globo, 08/08/2006, Opinião, p. 7. Acesso em 12/6/2018.

BRENNAN, G. BUCHANAN, J. M. **The Power to Tax, Analytical Foudations of a Fiscal Constitution**. Editora Liberty Fund. 2000.

BUCHANAN, J; WAGNER, R. E. **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**. New York: Academic Press, 1977.

Brasil – Constituição Federal – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessada em 28/05/2020.

Brasil – Lei 4320/1963 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acessada em 28/05/2020.

Brasil – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Pesquisa do Perfil dos Municípios 2013.

CASE, A. C. ROSEN, H. S. HINES, JUNIOR, J. R. **Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states**. Journal of Public Economies, n. 52. 1993.

DAVOODI, H. R. GRIGORIAN, D. A. **Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-countri analysis of Armenia's stubbornly low tax collection**. IMF Working Paper, 07/106. 2007.

- DRAZEN, A. ESLAVA, M. **Electoral Manipulation and Expenditure Composition: Evidence and Theory**. National Bureau of Economic Research. Working Paper N. 11.085. 2005.
- FENOCHIETTO, R. PESSINO, C. **Understanding Countries, Tax Effort**. IMF Working Paper, 13/244. 2013.
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. V.; SANTOS, J. C. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. IPEA, (Texto para Discussão, n. 1223). 2006.
- GADELHA, S. R. B. **Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Despesa de Pessoal e a Receita Tributária nos Municípios Brasileiros: um Estudo com Modelo Probit Aplicado a Dados em Painel**. Revista Brasileira de Economia de Empresas. Vol. 11. N. 1, p. 65 -77. 2012.
- GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Ed. Campus Elsevier. 2008.
- GIUBERT, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros**. Anpec: Encontro Nacional de Economia 2005.
- GOMES, G. M. MacDOWELL, M. C. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o Econômico, nem sempre é bom para o Social**. Texto para Discussão N° 706. IPEA. 2000.
- GONÇALVES SILVA, M. F. **Corrupção e Produção de Bens Públicos**. Finanças Públicas no Brasil. Cap. 07. Editora Campus Elsevier. 2004.
- GRADSTEIN, M. JUSTMAN, M. **The democratization of political elites the decline in inequality in modern economic growth**. In: BREZIS, E. TEMIN, P. (eds). Elites Minorities and Economic Growth, Elsevier, Amsterdam, 1999.
- GRUBER, J. **Finanças Públicas e Política Pública**. Editora Gen LTC. 2° Edição. 2009.
- GUDIN, E. **Rumos da Política Econômica**. A controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira. IPEA, 3ª Edição. 2010.
- HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- KHAIR, A. A. MELO, L. **O Sistema Tributário e os impostos sobre o Patrimônio**. Finanças Públicas no Brasil. Cap. 14. Editora Campus Elsevier. 2004.
- LINDAHL, E. **Just Taxation, a Positive Solution**. Ed 1919.
- LUCAS, R. STOKEY, N. **Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital**. Journal of Monetary Economics. Vol. 12. N. 1, p. 55 – 94. 1983.
- MEDEIROS, K. R. ALBUQUERQUE, P. C. TAVARES, R. A. W. SOUZA, W. V. **Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009**. Revista de Ciência e Saúde Coletiva. Vol. 22(6). 2017.

- MENDES, M. J. **Descentralização Fiscal Baseada em Transferências e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros.** Tese de doutorado Universidade de São Paulo. 2002.
- MENDES, M. J. ROCHA, F. F. **Transferências Intergovernamentais e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros.** ESAF, 2003.
- MENDES, M. J. **Federalismo Fiscal.** Finanças Públicas no Brasil, Cap. 22. Editora Campus Elsevier. 2004.
- NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government.** Chicago. Aldine-Atherton. 1975.
- OATES, E. W. **An Essay about Fiscal Federalism.** Journal of Economy Literature. V. 37. 1999.
- PEREIRA, T. C. P. **Fiscal Decentralization, Public Sector Size and the Wealth of Nations.** Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa. 2000.
- PUVIANI, A. **Teoria della Illusione Finanziária.** E-Book Editora E-text. Disponível: http://www.liberliber.it/mediateca/libri/p/puviani/teoria_della_illusione_finanziaria/pdf/puviani_teorja_della_illusione_finanziaria.pdf. Acesso em 28/05/2020.
- RUGIERI, C. G. HOWARD, R. VAN VART, D. **Structural Imbalances in Canadian Fiscal System.** Canadian Tax Journal. V. 41. 1993.
- SAKURAI, S. N. **Déficit e ajuste fiscal dos municípios paulistas: uma análise para o período 1989-2001 via dados em painel.** *Economia*, Brasília (DF), v. 6, n. 2, p. 463-488, jul./dez. 2005.
- SALOMÃO, B. A. N. **Problemas Fiscais, Efeito Flypaper e Hipótese do Leviatã em Uberlândia: Diagnóstico e proposição de soluções.** Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas. 2020.
- SANTOLIN, R. JAYME, F. G. JR. REIS, J. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico.** Estudos Econômicos. Vol. 39. N. 4, 2009.
- SHOVEN, J. B. WHALLEY, J. **Applying General Equilibrium.** Editora Cambridge. 1ª Edição. 1992.
- TIEBOUT, C. M. **A Pure Theory of Local Expenditures.** The Journal of Political Economy, Vol 64. N° 5. 1956.
- WAGNER, A. **Finanzwissenschaft.** Leipzig, 1890.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data.** MIT Press, Cambridge MA, 2002.