

COMPORTAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS NO PERÍODO DE 2002 A 2017: UMA ANÁLISE COM PAINEL DINÂMICO¹

Adilson Giovanini²

Helberte João França Almeida³

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece diferentes mecanismos que garantem a saúde das finanças públicas locais. Todavia, diversos estudos têm argumentado que ela favorece a elevação nas despesas com pessoal, uma vez que, durante os anos de crescimento econômico, o espaço gerado pelo aumento na arrecadação foi utilizado para elevar os gastos com pessoal. Dada a elevada rigidez destas despesas, com a ocorrência da crise econômica, os municípios passaram a enfrentar grave crise fiscal. Diante desse contexto, a análise descritiva dos dados e a estimação de um modelo em painel dinâmico são utilizadas para identificar os fatores que explicam o aumento do gasto com pessoal no período de 2002 a 2017 para 5.205 municípios brasileiros. Os resultados mostram que gastos com pessoal (uma defasagem), arrecadações próprias (duas defasagens), receitas de transferências (uma defasagem) e aposentados são os parâmetros de maior importância. Contudo, os agrupamentos dos municípios se mostram com diferentes sensibilidades às variáveis analisadas.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; determinantes dos gastos; crise fiscal; modelo em painel.

BEHAVIOR OF PUBLIC EXPENDITURE IN THE PERIOD FROM 2002 TO 2017: DYNAMIC PANEL ANALYSIS

The Fiscal Responsibility Law (LRF) establishes different mechanisms that guarantee the health of local public finances. However, several studies have argued that it favors an increase in personnel expenses, because during the years of economic growth the space generated by the increase in tax collection was used to increase personnel expenses. Given the high rigidity of these expenses, with the occurrence of the economic crisis, the municipalities began to face a serious fiscal crisis. In this context, the descriptive analysis of the data and the estimation of a dynamic panel model are used to identify the factors that explain the increase in personnel expenses in the period 2002-2017 for 5.205 Brazilian municipalities. The results show that expenses with personnel (one lag), own collections (two lag), income from transfers (one lag) and expenses with retirees are the most important parameters. However, the groupings of the municipalities show different sensitivity to the variables analyzed.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; determinants of spending; fiscal crisis; panel model.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp62art2>

2. Professor adjunto de administração pública na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). *E-mail:* <adilson.giovanini@udesc.br>. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/7892847639297232>>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8948-1186>>.

3. Professor adjunto de economia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). *E-mail:* <helberte.almeida@ufsc.br>. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/4247485312021504>>. Orcid: <0000-0003-0163-0197>.

COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÍODO 2002 A 2017: ANÁLISIS DE PANEL DINÁMICO

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) establece diferentes mecanismos que garantizan la salud de las finanzas públicas locales. Sin embargo, varios estudios han argumentado que favorece un aumento de los gastos de personal, ya que durante los años de crecimiento económico el espacio generado por el aumento de los ingresos se utilizó para aumentar los gastos de personal. Dada la alta rigidez de estos gastos, con la ocurrencia de la crisis económica, los municipios comenzaron a enfrentar una grave crisis fiscal. Dado este contexto, se utiliza el análisis descriptivo de los datos y la estimación de un modelo de panel dinámico para identificar los factores que explican el aumento de los gastos de personal en el período 2002-2017 para 5.205 municipios brasileños. Los resultados encontrados muestran que el gasto en personal (un retraso), la recaudación propia (dos retrasos), los ingresos por transferencias (un retraso) y el gasto en jubilados son los parámetros más importantes. Sin embargo, los grupos de municipios se muestran con diferentes sensibilidades a las variables analizadas.

Palabras clave: Ley de Responsabilidad Fiscal; determinantes del gasto; crisis fiscal; modelo de paneles.

JEL: H62; H68; H72; H74.

1 INTRODUÇÃO

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) avalia 4.544 dos 5.570 municípios brasileiros; destes municípios analisados, 87% apresentaram situação fiscal difícil ou crítica para o ano de 2016. Essa situação também é apontada pela secretária do Tesouro Nacional. Dado o esforço de ajuste fiscal realizado por meio da adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada no ano de 2000, que definiu mecanismos rigorosos de controle dos gastos públicos, é difícil compreender como o país conseguiu retroceder para uma situação de descontrole fiscal municipal generalizado.

A Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como LRF, foi adotada com o objetivo de disciplinar o orçamento público e obrigar cada agente da federação a controlar as suas despesas. Precisamente, esta lei propicia o aumento no nível de transparência do setor público e obriga os gestores a adotarem medidas que resultem em rápido retorno para os limites estabelecidos em termos de gastos com pessoal e endividamento, caso estes sejam extrapolados.

Segundo Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), quando a LRF foi aprovada, o limite definido para a despesa total com pessoal (DTP), de 60% da receita corrente líquida (RCL), se mostrou muito acima da DTP observada para os municípios brasileiros, cuja média era de 42%. Assim, a LRF pode ter estimulado um aumento no gasto com pessoal. Como este gasto é rígido, sendo difícil de ser alterado, os municípios ingressaram em um cenário de descontrole fiscal. Ademais, a crise econômica no período entre 2014 e 2016 reduziu bruscamente as transferências

para os municípios, obrigando-os a adotar uma política de ajuste que agravou a sua situação fiscal (Firjan, 2017).

A despeito de a literatura de finanças públicas municipais defender que a atual crise fiscal é explicada pelo elevado comprometimento das receitas com as DTPs (Giuberti, 2005; Fioravante, Pinheiro e Vieira, 2006; Menezes, 2006; Macedo e Corbari, 2009; Gomes, 2012; Ávila e Figueiredo, 2013; Araújo, Santos Filho e Gomes, 2015; Azevedo *et al.*, 2015; Confessor *et al.*, 2017; Medeiros, 2018; Dutra e Pagnussat, 2018; Aranha, 2018; Lodi, 2018; Couto e Goularte, 2019; Rodrigues *et al.*, 2019), não se encontrou nenhum estudo com uma análise mais detalhada destas despesas. Todos os estudos encontrados se limitam a descrever o comportamento da DTP para municípios ou estados específicos.

Destarte, a literatura especializada em finanças públicas municipais carece de estudos que avaliem se esse movimento de aumento na DTP é observado para todos os municípios brasileiros, e se diferentes agrupamentos de tamanho dos municípios influenciam no comportamento das variáveis que explicam as despesas com pessoal. Nesse contexto, é importante identificar os fatores responsáveis pelo crescimento e pelo comportamento da DTP, após a adição das variáveis de controle recomendadas pela literatura especializada em finanças públicas.

A contribuição deste estudo é analisar o comportamento das DTPs de 5.205 municípios brasileiros no período entre 2002 e 2017.⁴ Para tanto, utilizam-se como variáveis de controle as receitas de arrecadações próprias, as receitas de transferências, os gastos com aposentados e pensionista e o produto interno bruto (PIB). De maneira mais precisa, este estudo visa contribuir com a literatura ao identificar os fatores que contribuem para um aumento dos gastos com pessoal: o montante de arrecadação? O acréscimo das transferências? O envelhecimento da população? O aumento do PIB?

Para responder a essas perguntas, utiliza-se um modelo em painel dinâmico. Ademais, para garantir maior robustez aos resultados, os municípios são avaliados em diferentes grupos, de acordo com o tamanho populacional. Em suma, os resultados encontrados apontam que os gastos com pessoal (uma defasagem), arrecadações próprias (duas defasagens), receitas de transferências (uma defasagem) e gastos com aposentados são variáveis significativas em quase todas as configurações de agrupamento dos municípios estudados. Todavia, a depender da classe dos municípios, algumas variáveis se mostram mais importantes.

Além desta introdução, o artigo segue estruturado em mais quatro seções. A seção 2 revisa a LRF e a literatura que aponta para o avanço das DTPs como responsáveis pelo crescente descontrole fiscal. Na sequência, a seção 3 mostra a

4. Foram estudados todos os municípios que apresentavam os dados adotados neste estudo.

metodologia utilizada para identificar os fatores que levaram ao aumento dos gastos com pessoal e o modelo econométrico adotado. Posteriormente, a seção 4 apresenta e discute os resultados encontrados para as estatísticas descritivas e do modelo em painel dinâmico adotado. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais.

2 PACTO FEDERATIVO, LRF E O COMPORTAMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PERÍODO RECENTE

No Brasil, a LRF surgiu para atender ao art. 169 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), possuindo como precursora a Lei Camata (Lei Complementar nº 82/1995) e a Lei Camata 2 (Lei Complementar nº 96/1999) (Asazu, 2003). Apesar de essas leis definirem limites para o gasto com pessoal, as regras fixadas se restringiram a cada esfera da federação, deixando os três poderes que constituem estas esferas (Legislativo, Executivo e Judiciário) livres para atuarem conforme desejassem. Contudo, essa limitação foi solucionada com a aprovação da LRF, no ano de 2000, cujo art. 19 fixou em 60% o limite máximo para a DTP em relação à RCL, sendo o limite para o Poder Executivo de 54% e para o Poder Legislativo de 6%. Ademais, ela estabelece os limites de alerta para o Executivo e o Legislativo, em 48,6% e 5,4%, respectivamente, e os limites prudenciais, de 51,30% e 5,7%, respectivamente. Por fim, considera-se como gasto com pessoal o somatório das despesas do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias e vantagens pessoais de qualquer natureza (Brasil, 2000; Morais, 2013).

Segundo Giuberti (2005) e Menezes (2006), embora a LRF tenha dotado as contas públicas municipais de maior estabilidade, ela foi elaborada sem considerar a realidade dos municípios, sendo vantajosa apenas para os municípios que se encontram acima do limite de 60% da DTP em relação à RCL. Dessa forma, os municípios que se encontravam abaixo deste limite tiveram incentivos para aumentar a DTP.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) argumentam que o limite da LRF foi definido com base em dados oriundos de uma minoria de municípios que descumpriam a lei, sem olhar para a realidade dos demais municípios. A lei é semelhante para todos os estados, apesar das diferenças existentes entre estas esferas (Giuberti, 2005; Fioravante, Pinheiro e Vieira, 2006; Menezes, 2006; Macedo e Corbari, 2009; Gomes, 2012). Portanto, os fatores que levaram à fixação do limite na DTP para os municípios em 60% da RCL permanecem desconhecidos, dado o seu distanciamento da média de 42%, observado para os municípios à época da sua aprovação.

Destarte, a literatura especializada mostra que a LRF gera efeitos opostos aos perseguidos, pois impulsiona a DTP em vez de a inibir. Assim, observa-se um crescimento da despesa acima da RCL dos municípios (Giubert, 2005; Ávila e Figueiredo, 2013; Araújo, Santos Filho e Gomes, 2015; Azevedo *et al.*, 2015; Confessor *et al.*, 2017; Medeiros, 2018; Dutra e Pagnussat, 2018; Aranha, 2018; Lodi, 2018; Couto e Goularte, 2019; Rodrigues *et al.*, 2019). Por sua vez, a ocorrência da crise econômica, a partir de 2014, que prejudicou principalmente os municípios da região Nordeste, agravou a situação fiscal dos municípios mais dependentes das transferências e que possuem maior DTP em relação à RCL (Berlt, Bender Filho e Tristão, 2017; Magalhães, 2017; Rabelo e Rodrigues Júnior, 2018; Silva, 2018; Souza, Silva e Câmara, 2018).

Para além das mudanças geradas pela LRF, Silva (2018) destaca que foram realizadas reformas de cunho weberiano (concursos públicos, autonomia e carreiras bem definidas) e gerencialista com o objetivo de melhorar a qualidade da DTP a partir da década de 1990. Para Silva (2018), o modelo gerencial, implementado a partir do ano de 1995 por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), é disseminado como elemento capaz “de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista”, visando a “controle rigoroso e hierarquia” e orientando-se “pelos seguintes princípios: profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e em síntese o poder racional legal” (*op. cit.*, p. 8) – também se embasando no controle como instrumento de combate à corrupção.

O modelo gerencial considera que o aparelho administrativo é constituído por funcionários que

são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo; são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos; têm competências funcionais fixas; qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma; são remunerados por salários fixos em dinheiro (...); exercem seu cargo como profissão única ou principal; têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores (Silva, 2018, p. 8).

Por conseguinte, esse modelo rompe parcialmente com o modelo burocrático ao focar o controle sobre os resultados em detrimento do controle sobre os processos. Segundo Gerigk e Clemente (2012) e Couto e Goularte (2019), apesar de o modelo gerencial ter propiciado diversos ganhos à administração pública, existem elementos atinentes à legislação atual que não contribuem para a adoção de melhores práticas relacionadas ao comportamento da DTP. Mais precisamente, a elevada estabilidade funcional dos servidores públicos de carreira, os planos de carreiras generosos e as demissões mediante processo administrativo resultam em

elevado poder de barganha para os servidores, implicando crescimento dos gastos com pessoal acima da inflação nas últimas duas décadas.

Oliveira e Gomes (2018) salientam que o concurso público, mediante uma avaliação meritocrática, recruta os melhores profissionais do mercado. Contudo, os planos de carreira, cargos e salários frequentemente apresentam baixa flexibilidade, mobilidade e incentivo. Como resultado, desestimulam a aquisição e compartilhamento de conhecimentos e melhores práticas entre diferentes esferas e entes federativos. Esses fatores somados à baixa mobilidade dos servidores resultam em trabalhadores com perfil não adequado para a atividade, desanimados e com baixa produtividade. Nesse contexto, a adoção de maior flexibilidade e cooperação intergovernamental pode estimular a aquisição de conhecimentos específicos, propiciando maior capacitação, inovação e adoção de boas práticas no setor público, possuindo como efeito rebote a maior eficiência dos servidores públicos (Bergue, 2010).

Nesse tocante, Oliveira e Gomes (2018, p. 6) salientam que

servidores com as mesmas funções e qualificações têm benefícios e carreiras diferentes dentro do Estado, e não há *benchmarking* com servidores do setor privado. Há também poucas oportunidades de progressão na carreira (...) e pouca flexibilidade dos gestores de usarem os recursos humanos disponíveis. Também há pouco incentivo para inovação e risco. Apesar de geralmente terem benefícios melhores que no mercado, os servidores de carreira estão desmotivados e desmoralizados.

Para Fontinha *et al.* (2015), essa distorção na estrutura de incentivo pode ser visualizada por meio do surgimento de uma “ideologia concursista”. Dessa maneira, nos municípios, a progressão salarial muitas vezes não ocorre prioritariamente por meio de planos de carreira que estimulam o aperfeiçoamento profissional e o ganho de experiência em uma área específica, mas mediante a aquisição de conhecimentos genéricos, sem aplicação prática e por meio da migração entre cargos, via concurso público. Esse comportamento por vezes compromete a aquisição de conhecimentos e experiências específicas, bem como a formação de uma identificação com a área específica, resultando em menor desenvolvimento de soluções e proposição de inovações.

A situação reportada evidencia a necessidade de maior reconhecimento e incentivo ao crescimento profissional dos servidores públicos municipais dentro de uma mesma área. Assim, é necessária a promoção do estímulo ao treinamento, à capacitação e à inovação, por meio de diferentes mecanismos, tais como: portarias, prêmios, cursos, bônus; e programas de remuneração pelas habilidades contraídas mediante a realização de cursos de treinamento e/ou de desenvolvimento (Gil, 2007; Bergue, 2010).

Esses resultados complementam as evidências apresentadas pela literatura de governança pública e capacidades estatais (Lotta, Cavalcante e Oliveira, 2016; Marengo, 2017; Marengo, Strohschoen e Joner, 2016; Grin *et al.*, 2018). Ressalta-se que a contratação de trabalhadores mais qualificados exerce efeito positivo, provendo os municípios de maior capacidade técnica e administrativa, implicando melhores resultados em termos de arrecadação tributária e de elaboração e implementação de políticas públicas.

Observa-se, portanto, preocupação com os planos de carreiras, cargos e salários (PCCS) e com a necessidade de se conciliar a contratação de servidores públicos mais qualificados com o desenvolvimento de mecanismos que estimulem o aprendizado, o aperfeiçoamento, a inovação e o compartilhamento de experiências e melhores práticas de gestão. Nesse tocante, as escolas de governo, ainda incipientes, podem contribuir significativamente (Fernandes, 2015; Ranzini e Bryan, 2017).

A esses fatos se somam os desdobramentos gerados pelo pacto federativo nacional. A elevação dos municípios para o patamar de entes federativos, pela CF/1988, resulta em diferentes administrações públicas com relativa autonomia e independência, cujos sistemas de recursos humanos não apresentam integração (Coelho e Menon, 2018). A maior autonomia implica guerra fiscal e acirrada competição entre os municípios – os quais sobrepujam os mecanismos que estimulam a cooperação, nomeadamente os incentivos à formação de consórcios intermunicipais. A “cooperação federal é ineficaz e acomodam-se as desigualdades nas capacidades institucionais entre as cidades com o apoio dos programas do governo central” (Grin, 2014, p. 18). Por conseguinte, observa-se “pouca ou quase nenhuma mobilidade nos recursos humanos em várias esferas do serviço público”, o que implica baixa “circulação de conhecimento e capacidades dentro do Estado” e entre os municípios (Oliveira e Gomes, 2018, p. 11).

Assim, a CF/1988 promoveu a descentralização fiscal, elevando a autonomia e o montante de transferências intergovernamentais para os municípios, que passaram a desfrutar de maior liberdade para elevar as fontes de arrecadação própria (Arretche, 1996; 1999; 2009; 2012; Serra e Afonso, 1999; Souza, 2005; Matias-Pereira, 2009). No entanto, a maior participação das transferências intergovernamentais resultou em menor esforço de arrecadação municipal. Os gestores municipais evitam o desgaste político gerado pela imposição tributária, preferindo elevar a participação nas receitas oriundas de transferências intergovernamentais (Ribeiro e Shikida, 2000; Rodrigues, 2004; Ribeiro e Toneto Júnior, 2004; Carvalho, Oliveira e Carvalho, 2007; Cesare, 2010; Orair e Alencar, 2010; Mattos, Rocha e Arvate, 2011; Afonso e Castro, 2014).

As mudanças promovidas pela CF/1988 também resultaram em repasse de atribuições para os municípios, principalmente em áreas como saúde e educação (Souza, 2003; Ipea, 2010; Alcântara, 2011; Reis, Costa e Silveira, 2013). Como resultado, os municípios permanecem dependentes das transferências intergovernamentais, mas são “obrigados a aparelhar-se como garantia de recebimento de recursos” (Favato, 2018, p. 129). Como a DTP é o gasto que mais se eleva e também o que apresenta maior rigidez no curto prazo, a ocorrência de crises econômicas resulta em retração nas transferências, obrigando os municípios a reduzirem os investimentos para permanecerem dentro dos limites fixados pela LRF (Velloso, 2006; Araújo, Santos Filho e Gomes, 2015).

Assim, ocorre o fenômeno conhecido como descentralização das despesas e centralização das receitas, agravado pelo fato de a União recorrer à criação de contribuições e taxas para reduzir o montante de repasses constitucionais para os municípios (fixados em 22,5% do Imposto de Renda e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados pela CF/1988). Os municípios menores apresentam menor capacidade administrativa e menor acesso aos recursos oriundos de programas federais, sendo os mais penalizados pelo modelo atual de pacto federativo (Cataia, 2011).

Conforme enfatizado por Arretche (2009), em resposta ao processo de descentralização promovido pela CF/1988 e à baixa capacidade dos municípios em elaborar e realizar políticas públicas, a partir de 1995 o Brasil registra processo de (re)centralização federativa. O governo federal, cada vez mais, assume o papel de coordenação dos entes federativos (Abrucio, 2005), com destaque para os esforços de universalização das políticas sociais (Abrucio e Franzese, 2008) e de nacionalização nos padrões de políticas públicas implementadas (Franzese, 2010). Esse movimento se caracteriza, por um lado, pela descentralização de competências e recursos e, por outro lado, pela crescente coordenação do governo federal (Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014), caracterizado pela crescente vinculação dos repasses ao cumprimento de metas específicas (Abrucio e Franzese, 2007). Outrossim, esse movimento ainda é incipiente, sendo baixo o grau de desenvolvimento das arenas federativas (Grin e Abrucio, 2018b).

Nas palavras de Grin (2014, p. 18), “seria importante que o governo federal criasse incentivos mais eficazes para desenvolver capacidades administrativas municipais”. Os “sistemas nacionais de políticas são o desenho político e institucional mais adequado, considerando as características do federalismo brasileiro, quando se busca responder ao desafio de modernizar a gestão municipal” (Grin e Abrucio, 2018a, p. 32), de modo que a coordenação dos arranjos existentes em território nacional identifica um importante desafio para a Federação brasileira.

3 METODOLOGIA

3.1 Modelo econométrico e estimação

Diferentes modelos⁵ defendem a existência de relações de causalidade distintas tributárias às finanças públicas. Diante desta imprecisão teórica referente à relação de causalidade entre arrecadações e gastos públicos, somado ao fato de que a LRF implicitamente impõe uma relação direta entre despesas e receitas, adotar-se-á o modelo econométrico de painel dinâmico (*panel-var*) para analisar o comportamento das despesas com pessoal dos municípios brasileiros. Dessa forma, todas as variáveis covariadas são tratadas como endógenas por meio da seguinte especificação econométrica (Santolin, Jayme Junior e Reis, 2009):

$$DES_{i,t} = \alpha_{t0} + \sum_{j=1}^m \beta_j DES_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \gamma_j RTRi_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \delta_j RTrans_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \phi_j Apo_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \theta_j PIB_{i,t-j} + f_i + \epsilon_{it}, \quad (1)$$

em que $i = 1, \dots, N$ denota os municípios que compõem a amostra, m é o número de defasagens adotadas e t , o número de períodos. Ademais, $DES_{i,t}$, $RTRi_{i,t}$, $RTrans_{i,t}$, $Apo_{i,t}$ e $PIB_{i,t}$ são as despesas com pessoal em relação à RCL, as receitas tributárias, as receitas de transferências, o número de aposentadorias e pensões, e o PIB, respectivamente, sendo todas as variáveis expressas em valores *per capita* e em logaritmo.

A variável dependente defasada é utilizada para avaliar se ocorre uma tendência de elevação nos gastos com pessoal ao longo do tempo. Dessa forma, caso o coeficiente estimado seja significativo e apresente sinal positivo, isto sinalizará que os gastos com pessoal cresceram no período em análise.

A variável $RTRi_{i,t}$ mensura o efeito da arrecadação própria sobre as despesas com pessoal. Subjacente à inclusão dessa variável se encontra a hipótese de que os municípios com maior arrecadação exibem maior comprometimento das suas receitas correntes líquidas com gastos com pessoal. Essa hipótese é corroborada caso os coeficientes estimados para essa variável sejam significativos e exibam sinal positivo.

A variável $RTrans_{i,t}$ é utilizada para identificar os efeitos institucionais derivados da CF/1988, que elevou a dependência dos municípios com relação às transferências constitucionais. A obtenção de coeficientes significativos e positivos pode corroborar o argumento de que o maior montante de transferências estimula a adoção de um comportamento mais pernicioso, que favorece o aumento

5. Na literatura econômica existem diversos modelos que advogam pela existência de diferentes relações de causalidade: Friedman (1978) salienta que a relação causal era do tipo arrecadar e gastar. Por sua vez, Barro (1979) e Peacock e Wiseman (1979) afirmam que as despesas direcionam as receitas. Uma terceira linha de pensamento afirma que os gastos e a arrecadação são selecionados mutuamente. Por fim, uma quarta escola de pensamento discorre que as despesas e as receitas podem mudar independentemente uns dos outros (Santolin, Jayme Junior e Reis, 2009).

nos gastos com pessoal. Ademais, a variável $Apo_{i,t}$ mensura o efeito do aumento nos gastos com aposentados e inativos. Assim, esta variável testa a hipótese de que o envelhecimento da população contribui para o aumento na participação dos gastos com pessoal na RCL municipal. Por fim, o $PIB_{i,t}$ identifica o efeito de um maior nível de atividade econômica sobre o gasto com pessoal. Essa variável testa a ocorrência da Lei de Wagner, isto é, que o aumento na riqueza dos municípios implica maior necessidade de presença do estado, relacionada à normatização da vida urbana e das atividades econômicas, o que favorece o aumento nas despesas com pessoal (Riani, 2000).

De maneira mais precisa, o procedimento inicial para estimar o modelo econométrico em painel dinâmico é o adotado em Arellano e Bond (1991). Assim, utilizam-se as primeiras diferenças do modelo original para remover as inconsistências do modelo, isto é, para eliminar os efeitos fixos das regiões, obtendo-se a seguinte especificação para o modelo:

$$\begin{aligned} \Delta Des_{i,t} = & \alpha_{t0} + \sum_{j=1}^m \beta_j \Delta Des_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \gamma_j \Delta RTr_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \delta_j \\ & \Delta RTrans_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \phi_j \Delta Apo_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \theta_j \Delta PIB_{i,t-j} + \mu_{it}, \end{aligned} \quad (2)$$

no qual Δ identifica a primeira diferença e $\mu_{it} = \epsilon_{it} - \epsilon_{it-1}$. Essa especificação possibilita a remoção do efeito fixo, permanecendo apenas o efeito decorrente do tempo.

Os coeficientes são estimados pela abordagem do método de momentos generalizados (GMM), mediante o recálculo dos resíduos provenientes da equação (2):

$$q = (\sum_{i=1}^n \hat{\mu}_i' Z_i) W (\sum_{i=1}^n Z_i' \hat{\mu}_i), \quad (3)$$

em que q possui distribuição assintótica χ^2 . A estimação através do GMM possibilita a realização do teste de sobreidentificação de Sargam, utilizado para verificar a validade dos instrumentos utilizados, sendo o número de graus de liberdade, d_f , igual ao número de instrumentos menos o número de parâmetros do modelo.

O motivo pelo qual se optou pela utilização desta técnica de estimação é que ela minimiza o problema de endogeneidade ao adotar como variáveis instrumentais todas as variáveis defasadas endógenas do modelo. Logo, os parâmetros estimados são consistentes e eficientes. Todavia, de acordo com Arellano e Bover (1995), devido à fraca correlação entre as variáveis defasadas em níveis e suas primeiras diferenças, é aconselhável incluir as equações originais em nível para reduzir o viés de amostra finita e melhorar a estimação do modelo. Em contrapartida, como esse teste utiliza um número grande de instrumentos, aumenta a possibilidade de correlação entre as variáveis utilizadas.

Desse modo, este trabalho adotará o seguinte critério de estimação: estimar a equação por Arellano e Bover (1995), em face da consistência que o método oferece. Por sua vez, caso o teste de Sargan rejeite a validade dos instrumentos, adota-se o método de Arellano e Bond (1991).

Para que o modelo econométrico apresente resultados robustos é necessária uma correta especificação das relações entre gastos e receitas. Assim, mostra-se de fundamental importância identificar o número ótimo de defasagens das variáveis covariadas. De acordo com Dahlberg e Johansson (2000), a correta especificação do modelo pode ser obtida mediante a realização do teste de diferença de Sargan (D_s). Precisamente, este teste é dado pela diferença entre os valores obtidos para o teste de Sargan para o modelo restrito (q_r) e para o modelo irrestrito (q_i), denotado por $d_s = q_r - q_i$, sob a hipótese nula de que o modelo correto é o restrito, sendo que a estatística d_s possui distribuição χ^2 com número de graus de liberdades, denotado por $Ds = d_f(q_r) - d_f(q_i)$.

De maneira bem detalhada, o procedimento é realizado adotando-se os seguintes passos: i) estimar o modelo com defasagem máxima escolhida *a priori* (modelo irrestrito) e avaliar se a estatística do teste de sobreidentificação (teste de Sargan) não é rejeitada; ii) estimar a equação anterior com uma defasagem a menos (modelo restrito) e avaliar se a versão do modelo com um menor número de defasagem é rejeitada, assim, o modelo irrestrito com especificação correta é encontrado; e iii) caso se rejeite a hipótese nula, repetir o procedimento com uma defasagem a menos e realizar o teste de Sargan novamente – tal procedimento é realizado até que a dinâmica do modelo seja eliminada. A fim de evitar a perda excessiva de graus de liberdade, esse procedimento é aplicado a um modelo inicial com cinco defasagens.

3.2 Base de dados

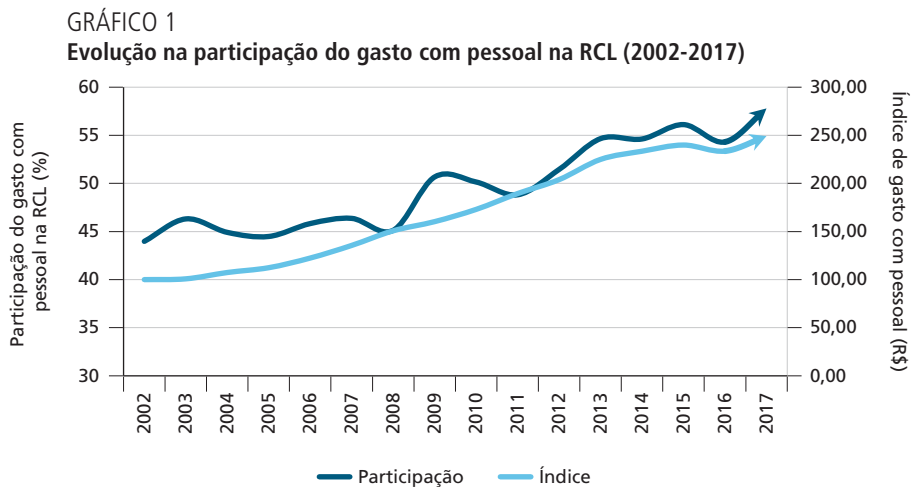
A base de dados é composta por dados provenientes de 5.205 municípios, os quais buscam mensurar os principais indicadores relacionados à gestão fiscal municipal e que podem ajudar a explicar o aumento na despesa com pessoal dos municípios brasileiros no período de 2002 a 2017. Dessa forma, os dados referentes às despesas com pessoal em relação à RCL foram extraídos da base de dados Compara Brasil, todas as informações deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A receita tributária, as receitas de transferências intergovernamentais e o gasto com aposentadorias e pensões também foram obtidos a partir dos dados disponibilizados pelo Compara Brasil, sendo deflacionados pelo IPCA. Por sua vez, os dados referentes à variação real anual no PIB a preço básico foram extraídos da base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Por fim, cabe salientar que, como realizado em Dahlberg e Johansson (2000), os dados do PIB são expressos em valores *per capita*, sendo divididos pela população municipal, disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e transformados para logaritmos. Tal realização permite obter diretamente os coeficientes de elasticidades, facilitando a análise e interpretação dos resultados encontrados para a regressão estimada.

4 RESULTADOS

4.1 Caracterização das finanças públicas municipais

Entre os anos de 2002 e 2015, a participação média do gasto com pessoal na RCL dos municípios brasileiros (gráfico 1) era de apenas 44%, sendo que esse indicador permanece relativamente estável até o ano de 2009, com avanço para 45%. No entanto, a partir de 2009, ele passa a exibir crescimento consistente, chegando ao patamar de 58% em 2017. Destacam-se os períodos de 2008 a 2009 e de 2011 a 2013, com avanços de 5,5% e 5,8%, respectivamente.



Fonte: Compara Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3yFByeG>>. Acesso em: jul. 2020.

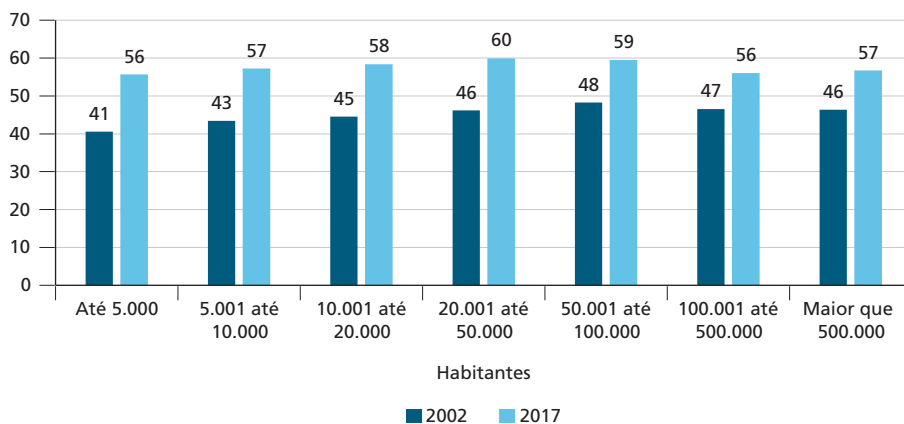
O gráfico 1 também exibe a evolução real no gasto com pessoal, número-índice 2002 = 100, no eixo secundário. O gasto com pessoal cresce, em termos reais, de forma consistente até 2015, índice igual a 240. No ano de 2016, esse indicador retrocede, para 234, voltando a crescer em 2017, para 249.

A discriminação dos municípios brasileiros por classe de tamanho populacional (gráfico 2) evidencia que essa tendência de avanço nas participações dos gastos com pessoal é observada para todos os extratos, independentemente do

tamanho do município. Dessa maneira, os municípios menores, com populações de até 5.000 habitantes, entre 5.001 e 10.000 habitantes, e entre 10.001 e 20.000 habitantes, são os que exibem menor participação média da despesa com pessoal na RCL para o ano de 2002, sendo os valores de 41%, 43% e 45%, respectivamente. No entanto, esses são exatamente os municípios que apresentam maiores avanços, apresentando participações de 56%, 57% e 58%, respectivamente, em 2017. No que diz respeito aos municípios maiores, estes apresentam menor avanço em suas participações; todavia, já exibiam participações elevadas no início da série. Por exemplo, os municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes exibem avanço na participação de 48% para 59% no período em análise. Em suma, os dados apontam que a participação dos gastos com pessoal na RCL está convergindo para o teto de gasto com pessoal, de 60%, definido pela LRF, independentemente do tamanho populacional do município.

GRÁFICO 2

Participação do gasto com pessoal na RCL, discriminada por extrato populacional (2002 e 2017)
(Em %)



Fonte: Compara Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3yFByeG>>. Acesso em: jul. 2020.

A crise fiscal é explicada, ao menos em parte, pelo comportamento das transferências dos estados e do governo federal (gráfico 3). Os municípios com menor nível de renda *per capita* e menor população possuem elevada dependência dos recursos transferidos pelas demais esferas da federação. Em média, 95% das receitas correntes dos municípios com renda *per capita* inferior a R\$ 5.000,00 são transferências, ao passo que 91% das receitas correntes dos municípios com população inferior a 10.000 habitantes são provenientes de transferências. Ademais, conforme o nível de renda e o tamanho dos municípios se elevam, a dependência das transferências se reduz. Contudo, mesmo nos municípios com maior população

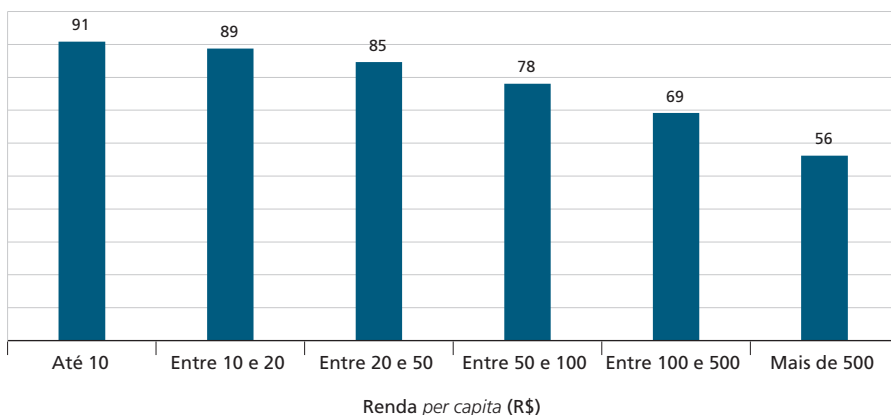
e maior nível de renda, as transferências ainda representam a principal fonte de recursos, 56% e 77%, respectivamente.

GRÁFICO 3

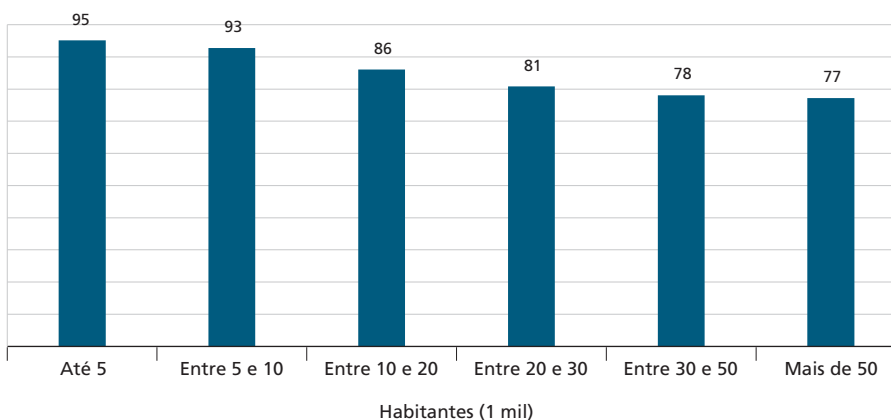
Participação média das transferências nas receitas correntes dos municípios discriminadas para as classes de renda *per capita* e população (2015)

(Em %)

3A – Transferências



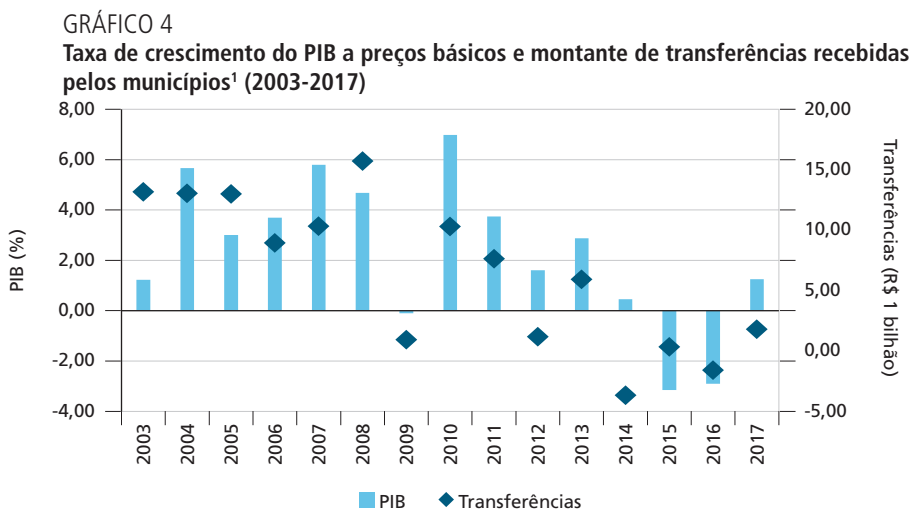
3B – População



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Disponível em: <<https://bit.ly/3Rw5Zub>>. Acesso em: jul. 2020.

A retração da economia no ano de 2009, quando a taxa de crescimento do PIB a preços básicos foi de -0,10%, foi acompanhada pela estagnação na taxa de crescimento das transferências, que foi de apenas 0,95% (gráfico 4). O efeito negativo da retração do PIB sobre as transferências intergovernamentais aparece de forma mais clara nos anos de 2014, 2015 e 2016, nos quais a estagnação do

PIB, em 0,46%, em 2014, é seguida por uma retração de -3,15% e -2,93%, em 2015 e 2016, respectivamente. A consequência dessa conjuntura adversa é o recuo/estagnação das transferências para os municípios, que exibem taxas de crescimento de -3,66%, em 2014, 0,37%, em 2015, e -1,82%, em 2016. Este indicador se recupera em 2017, avançando para 1,82%, o que ocorre concomitantemente ao avanço em 1,25% no PIB.



Fontes: Siconfi (disponível em: <<https://bit.ly/3Rw5Zub>>) e Ipeadata (disponível em: <<https://bit.ly/2JYbzmu>>). Acesso em: jul. 2020.
Nota: ¹ Deflator IPCA 2013 = 100.

Com efeito, a taxa de crescimento nas transferências intergovernamentais exibe coeficiente de correlação de 0,75 com a taxa de crescimento do PIB. Esta alta e positiva correlação sinaliza uma elevada sensibilidade das transferências ao cenário econômico, fato que, somado à dependência dos municípios das transferências intergovernamentais, ajuda a explicar as dificuldades financeiras e o quadro de crise fiscal generalizada enfrentada pelos municípios nos anos recentes.

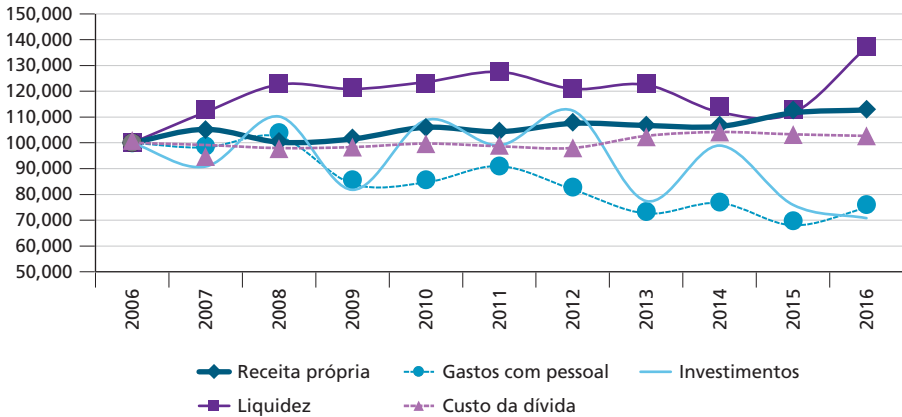
Apesar de a conjuntura de retração da economia ajudar a explicar a atual crise fiscal dos municípios, não é possível atribuir os problemas financeiros dos entes federativos em sua totalidade à crise econômica. Também existem importantes fatores de ordem estrutural que contribuíram para que a situação financeira dos municípios se deteriorasse ao longo da década de 2010 (gráfico 5A). O indicador de gasto com pessoal, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), registra retração ao longo de todo o período de 2008 a 2016, momento para o qual os dados se encontram disponíveis, evidenciando uma tendência de aumento na participação das despesas com pessoal na RCL no período anterior à crise. Em contrapartida, o IFGF Investimento também

recau fortemente no período entre 2012 e 2016, indicando que os municípios reagiram à crise cortando investimentos.

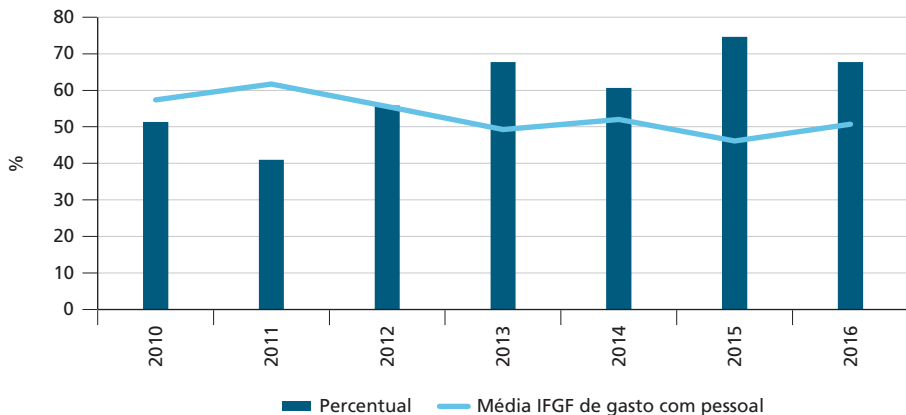
GRÁFICO 5

Evolução na situação financeira dos municípios brasileiros

5A – IFGF discriminado por indicador, ano-base 2006 = 100 (2006-2016)



5B – Municípios com IGP em dificuldade ou crítico e valor médio do IDP (2010-2016)



Fonte: Firjan (2017).

Obs.: IGP – Índice Geral de Preços; e IDP – Índice de Gasto com Pessoal.

O percentual de municípios em dificuldade ou em situação crítica para o Índice Firjan de gasto com pessoal (gráfico 5B) se eleva de 41% em 2011 para 75% em 2015 e recua para 68% em 2016. Além disso, a média desse índice para os municípios brasileiros é de 0,61, em 2011, e cai para 0,46, em 2015, com leve recuperação, para 0,51, em 2016. Esses resultados corroboram o argumento de que a crise econômica contribuiu para a formação de um quadro de

elevada crise fiscal nos municípios brasileiros, a qual foi agravada pela elevação na participação dos gastos com pessoal na RCL a partir de 2009.

A necessidade de crescente aparelhamento para conseguir ter acesso às transferências da União, dada a elevada dependência desta fonte de recursos, diante do repasse de obrigações antes assumidas pela União para os municípios, pode ajudar a explicar a tendência de aumento nas despesas correntes dos municípios. Com a redução da arrecadação, em decorrência da crise econômica, as transferências recuaram e a margem de manobra desapareceu, surgindo um descompasso entre o crescimento das atribuições e a retração nas receitas.

Os limites definidos pela LRF ajudam a explicar a trajetória ascendente do gasto com pessoal, observada para o período de 2008 a 2014. O período de elevado crescimento econômico resultou em aumento na arrecadação própria dos municípios, que, diante da liberdade propiciada pela LRF, elevaram os seus gastos com pessoal. Até o ano de 2014, a pressão gerada pelo avanço na DTP foi arrefecida pelo crescimento da arrecadação e das transferências, fruto do contexto de crescimento da economia brasileira, apesar de as crescentes desonerações para a indústria automobilística e a linha branca terem reduzido os recursos destinados ao fundo de participação dos municípios (Grin e Abrucio, 2018a).

Conforme destacado por Firjan (2017), a despesa com pessoal é o componente com maior peso nos gastos dos municípios. No entanto, ela exibe elevada rigidez (Velloso, 2006), de modo que a retração na arrecadação colocou os municípios em uma situação delicada. Ademais, a redução da despesa com pessoal, principal gasto responsável por pressionar as contas públicas, depende da aprovação de reformas, as quais são difíceis de serem aprovadas e geram desgaste político.

Diante do impasse criado pela crise, os municípios passaram a adotar diferentes medidas para reduzir os gastos com pessoal. Com destaque para o congelamento de salários, postergação na contratação de novos servidores públicos, redução de gratificações e comissões e reajuste salarial abaixo da inflação (Rodrigues *et al.*, 2019). Couto e Goularte (2019) enfatizam que, na expectativa de que a crise fosse passageira, os governantes postergaram a realização de reformas mais abrangentes. Como a crise se mostrou mais resiliente do que o esperado, os municípios observaram a persistência dos problemas fiscais, o que os levou à atual situação de descontrole fiscal.

A crise colocou os gestores públicos locais diante de um dilema. Por um lado, o *deficit* público gera pressão pela adoção de um ajuste fiscal – o qual, se realizado, pode propiciar a melhoria na situação financeira dos municípios. Por outro lado, se este não for conduzido com a devida cautela, significa renunciar a importantes avanços obtidos no período de crescimento econômico, por meio das políticas implementadas com o objetivo de desenvolver as burocracias profissionais

municipais e de ampliar a capacidade dos municípios em implementar políticas públicas. Dessa maneira, os gestores ficam divididos entre a manutenção do nível de aparelhamento construído previamente e a realização de um ajuste fiscal.

O dilema atual enfrentado pelos municípios é tamanho que sensibilizou, inclusive, os técnicos fiscais, que deveriam cobrar a realização do ajuste. Nesse contexto, ocorre a aprovação da Lei Complementar nº 164/2018, que afrouxou as regras sobre a necessidade de cumprimento dos limites de despesas com pessoal, reconhecendo o fato de que os problemas fiscais dos municípios decorrem da abrupta retração nas transferências correntes. A aludida lei eliminou as restrições de gasto com pessoal dos municípios quando o limite for ultrapassado por causa da redução na arrecadação em mais de 10%, conforme segue:

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao município em caso de queda de receita real superior a 10%, em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta lei complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente (Brasil, 2018).

Assim, essa lei fornece um alívio temporário aos municípios, dado o cenário atual de elevada dependência das transferências de recursos. Assim sendo, os municípios passam a desfrutar de um período mais longo para realizarem um ajuste fiscal e se adequarem a sua nova realidade orçamentária.

Conforme destacado por Grin e Abrucio (2018a), a implementação de políticas públicas representa um grande desafio para os municípios brasileiros. Nas últimas duas décadas, diversas medidas foram adotadas para estimular o aparelhamento e o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios. O desaparelhamento de órgãos públicos implica retroceder nestes avanços. Ademais, a realização de um ajuste fiscal representa apenas uma resposta de curto prazo, incapaz de resolver os desafios de ordem estrutural, decorrentes, conforme visto, do atual pacto federativo e da limitada capacidade dos municípios em realizarem políticas públicas. Dessa forma, a melhoria das finanças públicas locais passa pela revisão do pacto federativo e pelo desenvolvimento das capacidades estatais municipais que resultem em maior eficiência na implementação de políticas públicas, e não apenas pelo ajuste fiscal.

Nesse tocante, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188/2019, ou PEC do pacto federativo, ao extinguir os municípios com menos de 5 mil habitantes e com arrecadação própria inferior a 10% da receita total, pode oferecer um contributo à melhoria na saúde fiscal da União, pois reduz importante fonte de *deficit* fiscal. Ademais, pode melhorar a capacidade dos municípios em termos de capacidade de manutenção por meio de arrecadação própria e de aparelhamento e poder de barganha perante o governo federal. No entanto, conforme destacado por Grin e Abrucio (2018b), a PEC não oferece uma resposta adequada a uma das principais fragilidades apresentadas pelo pacto federativo brasileiro, a saber: a falta de instrumentos político-institucionais de coordenação que estimulem a cooperação entre os municípios.

Evidencia-se, assim, o impasse vivido pelas finanças públicas locais, dados os desafios impostos pelo atual pacto federativo e pelo caráter ainda incipiente dos instrumentos de gestão pública local, cuja trajetória é questionada pela crise econômica e pela crescente pressão pela realização de um ajuste fiscal. Assim, a adoção de soluções para a situação fiscal enfrentada pelos municípios não é trivial, abarcando importantes *trade-offs* que precisam ser levados em consideração.

4.2 Resultados obtidos para o modelo em painel dinâmico

A tabela 1 apresenta os resultados encontrados para o modelo em painel dinâmico, estimado para diferentes classes de agrupamentos municipais. O teste de Sargan indica que o modelo deve ser estimado por Arellano e Bover (1995), não se observando sobreidentificação nos instrumentos utilizados. Ademais, o teste de Arellano e Bond (1991) evidencia a ausência de autocorrelação, e o teste de diferença de Sargan indica que o modelo deve ser estimado com duas defasagens.

TABELA 1
Resultados encontrados para o modelo em painel

Variáveis	Mais de 1 milhão		300 mil a 1 milhão		50 mil a 300 mil		Até 50 mil	
	Coef.	ep	Coef.	ep	Coef.	ep	Coef.	ep
$Des_{i,t-1}$	0,444*	0,076	0,200*	0,0149	0,406*	0,0942	0,194*	0,0160
$RTri_{i,t}$	0,008	0,054	-0,01*	0,0012	-0,010	0,0209	-0,010*	0,0012
$RTri_{i,t-1}$	0,082	0,071	0,012*	0,0012	0,039*	0,0155	0,012*	0,0012
$RTri_{i,t-2}$	-0,077	0,066	0,006*	0,0012	0,077*	0,0221	0,006*	0,0012
$RTrans_{i,t}$	-0,180*	0,078	-0,001	0,0034	-0,194*	0,0361	0,000	0,0035
$RTrans_{i,t-1}$	0,163*	0,032	0,039*	0,0038	0,137*	0,0429	0,040*	0,0040
$RTrans_{i,t-2}$	0,021	0,056	0,036*	0,0036	-0,0280	0,0276	0,037*	0,0039
$Apo_{i,t}$	0,007*	0,003	0,005*	0,0003	0,004*	0,0022	0,005*	0,0004
$Apo_{i,t-1}$	0,0002	0,002	-0,001*	0,0002	0,001	0,0012	-0,001*	0,0003
$Apo_{i,t-2}$	-0,0001	0,001	0,001*	0,0002	0,001	0,0010	0,002*	0,0003
$PIB_{i,t}$	-0,0003	0,001	0,001*	0,0001	0,001	0,0006	0,001*	0,0001
$PIB_{i,t-1}$	-0,0001	0,002	-0,003*	0,0001	-0,001	0,0007	-0,003*	0,0001
$PIB_{i,t-2}$	-0,0003	0,001	-0,002*	0,0001	0,000	0,0007	-0,002*	0,0001
Constante	0,132	0,206	-0,204*	0,0245	0,246	0,1505	-0,221*	0,0270
Wald	430,33	-	8815,64	-	909,84	-	7742,76	-
Teste de Sangan	121,271	-	644,404	-	632,701	-	569,128	-
D_s	5	-	4	-	4	-	4	-
d_s	10,474	-	36,845	-	35,948	-	33,161	-
Arellano Bond	-2,751	-	-18,607	-	-5,2104	-	-16,885	-
pvalor	0,9672	-	0,7585	-	0,08	-	0,4335	-

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. * significativo a 95%.

2. Coef. – Coeficiente; e ep – erro-padrão.

O coeficiente de despesa com pessoal (uma defasagem) é estatisticamente significativo para todos os agrupamentos. Mais precisamente, um aumento em 1% nos gastos com pessoal (defasado) ocasiona um aumento de 0,444%, 0,200%, 0,406% e 0,194 nas despesas com pessoal, nesta ordem, nos municípios de população com mais de 1 milhão de habitantes, de 300 mil a 1 milhão, de 50 mil a 300 mil e com menos de 50 mil.

Diante desse resultado, dois comentários merecem destaque, conforme a seguir descritos.

- 1) Não se observa um comportamento claro da despesa com pessoal associado ao tamanho do município. Precisamente, o parâmetro é maior para os municípios com até 1 milhão de habitantes e de 50 mil a 300 mil habitantes, mas com valores substancialmente diferente entre si.
- 2) As variáveis receitas de transferências (uma defasagem) e gastos com aposentados e pensionistas são as únicas variáveis significantes para todos os agrupamentos municipais analisados. Portanto, os resultados sinalizam que o crescimento do gasto com pessoal, as transferências e o envelhecimento da população contribuíram para o aumento das despesas com pessoal em todos os grupamentos, independentemente do tamanho do município.

Cabe ressaltar que os resultados obtidos são corroborados pela literatura de gasto com pessoal, para a qual a elevação na DTP é explicada pela criação de novos cargos, aumento no número de vagas para cargos já existentes e pela presença de regras generosas de progressão de carreira por tempo de serviço e qualificação (Dutra e Pagnussat, 2018; Aranha, 2018; Lodi, 2018; Couto e Goularte, 2019; Rodrigues *et al.*, 2019).

Os resultados encontrados para os coeficientes das receitas tributárias mostram que a variável em nível, uma defasagem e duas defasagens explicam o comportamento dos gastos com pessoal. No entanto, sua significância estatística é diferente para as classes de agrupamento dos municípios. Mais precisamente, um aumento de 1% na arrecadação tributária ocasiona uma queda de -0,01% e -0,010% nos gastos com pessoal, respectivamente, nos municípios com população de 300 mil a 1 milhão de habitantes e de até 50 mil. Por sua vez, um aumento de 1% na variável de arrecadação tributária (uma defasagem) gera aumento nos gastos com pessoal em 0,012%, 0,039% e 0,012%, nesta ordem, nos municípios de 300 mil a 1 milhão de habitantes, de 50 mil a 300 mil e de até 50 mil. Por fim, um acréscimo de 1% na variável de arrecadação tributária (duas defasagens) ocasiona elevação nos gastos com pessoal na magnitude de 0,006%, 0,077% e 0,006%, respectivamente, em municípios com população de 300 mil a 1 milhão de habitantes, de 50 mil a 300 mil e de até 50 mil.

Diante dos resultados, alguns comentários se fazem necessários, conforme a seguir descrito.

- 1) O efeito da arrecadação tributária em diferentes defasagens é distinto nas classes de agrupamentos dos municípios estudados, sendo a maior magnitude encontrada nos municípios de 50 mil a 300 mil habitantes. Isso sinaliza que, nos municípios de médio porte, um aumento de

arrecadação ocasiona maiores gastos com pessoal, apesar de os valores serem próximos a zero, evidenciando um efeito limitado do aumento na arrecadação própria sobre as despesas com pessoal.

- 2) A variável (arrecadação própria) em nível é negativamente correlacionada com as despesas com pessoal, contudo as variáveis defasadas (uma e duas defasagens) apresentam sinal positivo. Esse resultado indica que a ocupação do espaço tributário possibilitado pelas mudanças promovidas pela CF/1988 (Coelho e Menon, 2018) exerce um efeito inicial negativo ao propiciar o avanço na participação das despesas com pessoal na RCL. No entanto, essa tendência de aumento nos gastos com pessoal é revertida mediante recuperação na margem de manobra.

O comportamento dos gastos com pessoal é explicado pela variável receita de transferências em nível, uma defasagem e duas defasagens. Precisamente, um aumento de 1% das receitas das transferências ocasiona uma redução nas despesas com pessoal na magnitude de 0,180% e 0,194%, nesta ordem, nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes e de 50 mil a 300 mil. Por sua vez, a variável receita de transferências (uma defasagem) é positivamente correlacionada e estatisticamente significativa em todos os agrupamentos estudados. Assim, um aumento de 1% nas receitas de transferências (uma defasagem) gera um aumento nos gastos com pessoal na magnitude de 0,163%, 0,039%, 0,137% e 0,040%, respectivamente, nos municípios de mais de 1 milhão de residentes, de 300 mil a 1 milhão, de 50 mil a 300 mil e até 50 mil. Por fim, a variável receita de transferências (duas defasagens) apresenta correlação positiva para o comportamento dos gastos com pessoal e é estatisticamente significativa para as classes de 300 mil a 1 milhão de residentes e de até 50 mil residentes. Dessa forma, um aumento de 1% nas receitas de transferências (duas defasagens) implica um aumento de 0,036% e 0,037% nos municípios de 300 mil a 1 milhão e de até 50 mil habitantes.

Assim, observa-se um efeito inicial negativo das transferências sobre a participação dos gastos com pessoal na RCL – exceto para os municípios com população de até 50 mil habitantes – e o aumento nas transferências, que, ao elevar a receita corrente dos municípios, resulta em maior margem de manobra. No entanto, esse espaço é rapidamente ocupado pela elevação nas despesas com pessoal, com uma e duas defasagens. Esses resultados corroboram a literatura para a qual o aumento nas transferências criou um cenário favorável ao aumento nos gastos com pessoal no período antecedente à crise econômica de 2014 a 2016. Com a ocorrência da crise, as transferências retrocederam, implicando dificuldades fiscais, principalmente nos municípios mais dependentes dessas transferências (Velloso, 2006; Araújo, Santos Filho e Gomes, 2015).

O comportamento dos gastos com pessoal também é explicado pela variável de aposentados e pensionistas em nível, para uma e duas defasagens. Dessa forma, um aumento no número de aposentados e pensionistas (variável em nível) eleva os gastos com pessoal em todos os grupamentos de municípios avaliados. De maneira mais precisa, um aumento de 1% dos aposentados e pensionistas eleva os gastos com pessoal em 0,007%, 0,005%, 0,004% e 0,005% nos municípios acima de 1 milhão de residentes, de 300 mil a 1 milhão, de 50 mil a 300 mil e de até 50 mil, respectivamente. Por sua vez, o aumento no número de aposentados e pensionistas (uma defasagem) é negativamente correlacionado com os gastos com pessoal e apresenta o valor de -0,001% nos municípios de 300 mil a 1 milhão de habitantes e também nos de até 50 mil. O número de aposentados e pensionistas (duas defasagens) também é positivamente correlacionado com os gastos com pessoal, nas duas classes de municípios anteriormente citadas, e apresenta o valor de, respectivamente, 0,001% e 0,002%. Logo, um aumento no número de aposentados e pensionistas em 1% eleva as despesas com pessoal em 0,001% e 0,002% nos entes federativos de 300 mil a 1 milhão de habitantes e de até 50 mil, respectivamente.

Outra variável que impacta o comportamento dos gastos com pessoal é a variação do PIB em nível, uma defasagem e duas defasagens. Desse modo, um aumento de 1% na variação do PIB aumenta os gastos com pessoal em 0,001% nos municípios de 300 mil a 1 milhão de habitantes e também nos de até 50 mil. Ademais, um aumento de 1% na variação do PIB (uma defasagem) reduz os gastos com pessoal em -0,003% na mesma classe de municípios citada anteriormente. Por fim, um aumento de 1% na variação do PIB (duas defasagens) diminui os gastos com pessoal em -0,002% na classe de municípios com 300 mil a 1 milhão de habitantes e também com até 50 mil.

Um fato a se destacar é que as defasagens da variação do PIB apresentam correlação negativa, e a variável em nível aponta para correlação positiva para os gastos com pessoal. Uma possível explicação decorre da lei de Wagner. No período corrente, a elevação do PIB resulta em maior arrecadação, reduzindo o peso do gasto com pessoal. No entanto, esse crescimento econômico acaba implicando aumento na demanda por serviços públicos, pressionando para cima os gastos com pessoal.

Em suma, os resultados encontrados apontam para um avanço dos gastos com pessoal em direção ao limite de 60% da RCL, fixado pela LRF. Ademais, o crescimento na arrecadação própria, nas transferências e no PIB, bem como o envelhecimento da população, contribuiu para o aumento nos gastos com pessoal. Os resultados encontrados também corroboram o argumento de que as mudanças institucionais decorrentes da CF/1988 e da LRF criaram um cenário favorável ao avanço na participação dos gastos com pessoal, em detrimento dos investimentos públicos.

5 CONCLUSÕES

A LRF foi concebida com o objetivo de estabelecer diretrizes, limites e metas que deveriam garantir a saúde fiscal dos municípios brasileiros. Contudo, os resultados encontrados para a análise descritiva dos dados e para o modelo em painel dinâmico indicam que os limites estabelecidos para os gastos com pessoal estão estimulando o aumento nas despesas totais com pessoal. Em complemento, o Pacto Federativo de 1988, ao elevar as transferências dos municípios, resulta em elevada dependência dessa fonte de recursos. Diante disso, verifica-se que essa situação contribui para a formação de um cenário adverso, caracterizado pela elevada participação de despesas rígidas na RCL dos municípios (nomeadamente dos gastos com pessoal) e pela retração das transferências, com a ocorrência da crise econômica de 2014, colocando os municípios em um quadro de crise fiscal generalizada.

As variáveis que influenciam o comportamento dos gastos com pessoal foram avaliadas em diferentes classes de municípios. Em suma, os resultados encontrados apontam que um aumento de arrecadação ocasiona maiores gastos com pessoal nos municípios de médio porte. Por sua vez, o aumento nas transferências também contribuiu para o aumento nos gastos com pessoal no período antecedente à crise econômica de 2014 a 2016. O aumento no número de aposentados e pensionistas eleva os gastos com pessoal em todos os agrupamentos de municípios avaliados. Por fim, a variação do PIB influencia o comportamento dos gastos com pessoal, sendo sua causalidade diferente nas classes de municípios analisados.

Nesse contexto, verifica-se a necessidade de medidas que busquem reverter a trajetória de crescimento no gasto com pessoal. Entre as medidas que se encontram em discussão atualmente, destacam-se a maior flexibilização na contratação de funcionários públicos e a revisão no pacto federativo, com a fusão dos municípios com menos de 5 mil habitantes e menos de 10% da receita total de arrecadação própria aos seus vizinhos. Essas medidas podem contribuir para a redução nos problemas fiscais dos municípios, representando linha factível de ação.

Em especial, a fusão dos municípios representa resposta para um dos desafios gerados pela CF/1988, a saber: o fato de municípios pequenos e com baixa arrecadação precisarem possuir máquina administrativa pesada para conseguirem acessar os recursos federais e implementar políticas públicas, o que resulta necessariamente em elevada dependência das transferências e/ou situação fiscal deficitária. Para além, possui como principal efeito a redução na necessidade de transferências da União, pois eleva a proporção de municípios que conseguem se manter com recursos próprios e diminui o número de máquinas administrativas municipais que precisam ser mantidas.

No entanto, a fusão dos municípios, possivelmente, não se reveste de uma resposta definitiva para os problemas fiscais enfrentados pelos municípios. Os resultados obtidos mostram que há uma tendência de crescimento nas DTPs,

e a dependência crônica das transferências da União não se restringem aos municípios menores, sendo observada inclusive para grande parte dos municípios mais populosos e com maior renda *per capita*. A crise fiscal demanda soluções mais abrangentes que consigam, por um lado, romper com a tendência de elevação na DTP em relação à RCL (talvez mediante flexibilização nas formas de contratação de servidores públicos) e, por outro lado, reduzir o caráter pró-cíclico das transferências (que é explicado pelo elevado montante da arrecadação cuja base tributária é o valor adicionado).

Destaca-se, ademais, a situação atual ainda incipiente vivenciada pelos municípios brasileiros em termos de formação de consórcios e arenas político-relacionais e de coordenação federativa, cujo desenvolvimento pode estimular a maior cooperação no fornecimento de serviços públicos, contribuindo para a redução nas DTPs. Argumento factível principalmente para os mecanismos de cooperação voltados à maior qualificação dos funcionários públicos e para a definição de planos de carreira mais atrativos e fornecimento conjunto de serviços, de modo a fortalecer o desenvolvimento de arenas político-relacionais voltadas ao treinamento, qualificação e compartilhamento de experiências.

Para trabalhos futuros, sugere-se: i) realizar uma análise mais detalhada sobre as vantagens e desvantagens decorrentes da criação de arenas político-relacionais e mecanismos institucionais de coordenação com o objetivo de promover a cooperação e a geração de sinergias no treinamento, compartilhamento de experiências e qualificação dos servidores públicos; e ii) avaliar se as desigualdades regionais impactam as receitas correntes líquidas e influenciam o comportamento dos gastos com pessoal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. de F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. 1. ed. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1. p. 13-31.

_____. Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. *In*: FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M. (Org.). **Políticas públicas, federalismo e redes de articulação para o desenvolvimento**. 1 ed. Joaçaba: Unoesc/Fapesc, 2008. v. 1. p. 61-90.

AFONSO, J. R.; CASTRO, K. **IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial**. Rio de Janeiro: FGV; Ibre, 2014. (Texto para Discussão, n. 63).

ALCÂNTARA, F. H. C. As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 197-210, 2011.

ARANHA, M. T. A responsabilização do administrador público municipal no controle da despesa com pessoal. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ANÁLISE CRÍTICA DO DIREITO, 8., 2018, Jacarezinho, Paraná. **Anais...** Jacarezinho, Paraná: UENP, 2018.

ARAÚJO, A. H. dos S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **The Review of Economic Studies**, v. 58, n. 2, p. 277-297, 1991.

ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. **Journal of Econometrics**, v. 68, n. 1, p. 29-51, 1995.

ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

_____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

_____. (Org.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. São Paulo: SciELO; Brasília: Fiocruz, 2012.

ASAZU, C. Y. **Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, ideias e incrementalismo**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

ÁVILA, T. C. X.; FIGUEIREDO, F. N. de A. O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 – um estudo aplicado ao município de Maranguape. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, v. 11, n. 1, p. 299-323, 2013.

AZEVEDO, R. R. *et al.* Determinantes da variação do limite de gastos com pessoal em municípios paulistas. **Revista Ambiente Contábil**, v. 7, n. 1, p. 216-232, 2015.

BARRO, R. J. On the determination of public debt. **Journal of Political Economy**, v. 87, n. 5, p. 940-971, 1979.

BERGUE, S. T. **Comportamento organizacional**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Capes, 2010.

BERLT, C.; BENDER FILHO, R.; TRISTÃO, P. A. Gastos públicos: análise da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal no Core-de Alto Jacuí. **Revista de Administração da UFSM**, v. 10, n. 1, p. 85-100, 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

_____. Lei Complementar nº 164, de 18 de dezembro de 2018. Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2018.

CARVALHO, D. F.; OLIVEIRA, C. C. R.; CARVALHO, A. C. Desigualdades econômicas inter-regionais, capacidade tributária e esforço fiscal dos Estados da Amazônia (1970-2000): uma abordagem econométrica de fronteira estocástica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 2, p. 5-48, dez. 2007.

CATAIA, M. Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/municípios). **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, p. 1-16, 2011.

CESARE, C. M. **Panorama do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. (Working Paper, n. WP10CD1SP).

COELHO, F. de S.; MENON, I. de O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 151-180, 2018.

CONFESSOR, K. L. A. *et al.* Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 24., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ABC, 2017.

COUTO, T. E. do; GOULARTE, J. L. L. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão da despesa com pessoal: um estudo de caso no município de Vale Verde, RS. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, v. 7, n. 27, p. 157-179, 2019.

DAHLBERG, M.; JOHANSSON, E. An examination of the dynamic behaviour of local governments using GMM bootstrapping methods. **Journal of Applied Econometrics**, v. 15, n. 4, p. 401-416, 2000.

DUTRA, M. P. da S.; PAGNUSSAT, A. Lei de Responsabilidade Fiscal e o impacto das despesas com pessoal: análise dos dados da Prefeitura Municipal de Juína-MT. **Revista Científica da Ajes**, v. 7, n. 15, p. 212-224, 2018.

FAVATO, D. D. P. C. **A dependência fiscal de pequenos municípios em Minas Gerais nos anos 2000 no contexto do federalismo brasileiro**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei, 2018.

FERNANDES, C. C. C. Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2015.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. da S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1223).

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de gestão fiscal (IFGF)**: ano-base 2016. Rio de Janeiro: Firjan, 2017.

FONTAINHA, F. de C. *et al.* O concurso público brasileiro e a ideologia concursista. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 110, p. 671-702, 2015.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

FRIEDMAN, M. The limitations of tax limitation. **Policy Review**, v. 5, n. 78, p. 7-14, 1978.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio. **Pretexto**, v. 13, n. 1, p. 34-59, 2012.

GIL, A. C. (Org.). **Gestão de pessoas**: enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Atlas, 2007.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GOMES, R. M. **Investimentos e gastos com pessoal**: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a efetividade dos serviços de saúde dos municípios brasileiros. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018a.

_____. O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, p. 1-24, 2018b.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

LODI, G. **Análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) no desempenho das finanças públicas dos municípios do estado de Mato Grosso**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

LOTTA, G. S.; CAVALCANTE, P.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Minas Gerais. **Anais...** Minas Gerais: ABCP, 2016.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise de políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

MACEDO, J. de J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MAGALHÃES, F. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: efeitos sobre os gastos com despesas de pessoal nos municípios do estado de Minas Gerais. 2017. Monografia (Especialização) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MARENCO, A. Do professional bureaucracies expand the state capacity for implementing policies? Governments, bureaucrats, and legislation in Brazilian municipalities. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T.; JONER, W. Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e *policies* nos municípios brasileiros. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Minas Gerais. **Anais...** Minas Gerais: ABCP, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. (Org.). **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTOS, E.; ROCHA, F.; ARVATE, P. Flypaper Effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, v. 41, n. 2, p. 239-267, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3CUKn7b>>.

MEDEIROS, S. R. C. Despesa com pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise da situação do município de Serra Caiada/RN. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, v. 10, n. 1, p. 20-35, 2018.

MENEZES, R. T. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

MORAIS, L. M. **Dinâmica de despesas públicas em Santa Catarina frente à implementação de regras fiscais brasileiras**: evidências do período 1995-2010 segundo critérios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

OLIVEIRA, J. A. P.; GOMES, R. C. Repensando o Estado brasileiro: em busca de um modelo sustentável. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 5-14, 2018.

ORAIR, R. O; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios**: indicadores de condicionalidades para o sistema de transferências intergovernamentais. Brasília: Prêmio Tesouro Nacional, 2010.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. Approaches to the analysis of government expenditures growth. **Public Finance Quarterly**, v. 7, n. 1, p. 3-23, 1979.

RABELO, N. C.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, v. 16, n. 1, p. 243-290, 2018.

RANZINI, M. de S.; BRYAN, N. A. P. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, p. 417-438, 2017.

REIS, P. R. da C.; COSTA, T. de M. T.; SILVEIRA, S. de F. R. Receita pública e bem-estar social nos municípios mineiros emancipados no período de 1988 a 1997. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 19, n. 1, p. 61-82, 2013.

RIANI, F. (Org.). **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. Barueri: LTC, 2000.

RIBEIRO, E. P.; SHIKIDA, C. J. Existe *trade-off* entre receitas próprias e transferências? O caso dos municípios mineiros. *In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA*, 9., 2000, Diamantina. **Anais...** Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2000.

RIBEIRO, T. B.; TONETO JÚNIOR, R. As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 27, p. 117-139, 2004.

RODRIGUES, C. A. S. *et al.* Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do controle dos gastos com pessoal na prefeitura municipal de conceição do Castelo-ES no período de 2008 a 2016. **Revista Opará**, v. 9, n. 1, p. 2-15, 2019.

RODRIGUES, M. da P. **Esforço fiscal próprio dos municípios catarinenses e transferências intergovernamentais**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SANTOLIN, R.; JAYME JUNIOR, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações das despesas de pessoal e de investimentos nos municípios mineiros: um estudo com dados de painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNCDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SILVA, M. C. (Org.). **Balanco orçamentário: o demonstrativo do gestor público e da sociedade**. São Paulo: Biblioteca24horas, 2018.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, F. J. V.; SILVA, M. C.; CÂMARA, R. P. de B. Análises das despesas com pessoal das capitais brasileiras nordestinas. **Revista Gestão Organizacional**, v. 11, n. 1, p. 64-82, 2018.

VELLOSO, R. **Ajuste do gasto da União e retomada do crescimento econômico**. São Paulo: ETCO, 2006.

Data da submissão em: 25 abr. 2020.

Primeira decisão editorial em: 31 ago. 2020.

Última versão recebida em: 13 nov. 2020.

Aprovação final em: 27 set. 2021.

