



XXXI Congresso Brasileiro de Custos
20, 21 e 22 de novembro de 2024
- São Paulo / SP -



Custos de monitoramento e gestão fiscal de municípios brasileiros: uma análise sob as lentes da teoria da agência e da escolha pública

JOAO ANTONIO COSTA NETO (UFPB) - joao_antonio_cn@hotmail.com

Leandro Da Costa Santos (UFPB) - leandrosantoscont@gmail.com

Wenner Glaucio Lopes Lucena (UFPB) - wdlucena@yahoo.com.br

Resumo:

Esta pesquisa analisou a relação entre os gastos com legislativo, considerados como custos de monitoramento, e sua influência na gestão fiscal dos municípios brasileiros, utilizando o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) como proxy. A hipótese central, baseada nas Teorias da Agência e da Escolha Pública, postula uma relação positiva entre a gestão fiscal e os custos de monitoramento. Foram analisados todos os 5570 municípios brasileiros, no período de 2006 a 2022, em um painel de dados desbalanceado. Utilizou-se regressão com dados em painel de efeitos fixos, e de modo complementar, interações com dummies regionais, e também, regressão quantílica. Os resultados evidenciados pelas regressões em painel de efeitos fixos e quantílica, contrariam e indicam uma relação negativa entre os custos de monitoramento e a gestão fiscal, rejeitando a hipótese central de que maiores gastos com o legislativo promoveriam uma gestão fiscal mais eficiente, mesmo quando analisados os quantis, sugerindo que maiores gastos com o legislativo não necessariamente resultam em uma melhor gestão fiscal. Estes resultados contribuem para a discussão teórica ao desafiarem a Teoria da Agência, que prevê uma melhoria na eficiência fiscal com maiores custos de monitoramento, e, por outro lado, ao estarem alinhados com a Teoria da Escolha Pública, sugerem que agentes públicos podem adotar comportamentos oportunistas, comprometendo a gestão fiscal dos municípios brasileiros.

Palavras-chave: *Custos de monitoramento; Gestão fiscal; Gastos com legislativo; Teoria da agência; Teoria da escolha pública.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Custos de monitoramento e gestão fiscal de municípios brasileiros: uma análise sob as lentes da teoria da agência e da escolha pública

RESUMO

Esta pesquisa analisou a relação entre os gastos com legislativo, considerados como custos de monitoramento, e sua influência na gestão fiscal dos municípios brasileiros, utilizando o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) como *proxy*. A hipótese central, baseada nas Teorias da Agência e da Escolha Pública, postula uma relação positiva entre a gestão fiscal e os custos de monitoramento. Foram analisados todos os 5570 municípios brasileiros, no período de 2006 a 2022, em um painel de dados desbalanceado. Utilizou-se regressão com dados em painel de efeitos fixos, e de modo complementar, interações com *dummies* regionais, e também, regressão quantílica. Os resultados evidenciados pelas regressões em painel de efeitos fixos e quantílica, contrariam e indicam uma relação negativa entre os custos de monitoramento e a gestão fiscal, rejeitando a hipótese central de que maiores gastos com o legislativo promoveriam uma gestão fiscal mais eficiente, mesmo quando analisados os quantis, sugerindo que maiores gastos com o legislativo não necessariamente resultam em uma melhor gestão fiscal. Estes resultados contribuem para a discussão teórica ao desafiarem a Teoria da Agência, que prevê uma melhoria na eficiência fiscal com maiores custos de monitoramento, e, por outro lado, ao estarem alinhados com a Teoria da Escolha Pública, sugerem que agentes públicos podem adotar comportamentos oportunistas, comprometendo a gestão fiscal dos municípios brasileiros.

Palavras-chave: Custos de monitoramento; Gestão fiscal; Gastos com legislativo; Teoria da agência; Teoria da escolha pública.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1 INTRODUÇÃO

A gestão fiscal é essencial para o bem-estar social e a eficiência na administração pública, sendo regulamentada no Brasil pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, que estabelece diretrizes para o controle financeiro e a transparência na administração dos recursos públicos. No entanto, mesmo com a implementação de normas e lei direcionadas para a garantia do equilíbrio das contas públicas, muitos municípios brasileiros continuam a enfrentar desafios significativos em alcançar uma gestão fiscal equilibrada. Abílio Martins, Jeremias Júnior e Fernando Enciso (2018) concordam que, considerando a tendência de atores em instituições públicas para ações divergentes dos interesses da população, a aplicação da Teoria da Agência no setor público é pertinente.

A Teoria da Agência, conforme explicada por Jensen e Meckling (1976), aborda como os conflitos surgem quando os gestores públicos (agentes) priorizam seus próprios interesses em detrimento dos interesses dos cidadãos (principais). Esses conflitos são comuns em qualquer contexto administrativo que envolva cooperação. No setor público, esses conflitos são exacerbados pela complexidade das relações entre os muitos atores envolvidos, como destacam Fantinelli e Lana (2022), tornando a aplicação dessa teoria particularmente relevante para entender a

gestão fiscal.

No setor público, a Teoria da Escolha Pública complementa a Teoria da Agência ao explorar como as decisões gerenciais podem se distanciar do bem comum (Buchanan & Tullock, 1962). Sallaberry, Quaesner, Costa e Clemente. (2019) destacam que essa teoria ajuda a compreender as motivações dos agentes públicos e a oferta de bens e serviços à sociedade. Juntas, essas teorias oferecem uma base teórica sólida para entender a relação de agência no setor público e os custos decorrentes dos conflitos de interesse entre os agentes.

Jensen e Meckling (1976) afirmam que os custos de agência surgem em qualquer contexto administrativo que envolva cooperação, mesmo sem uma relação principal-agente claramente definida. No setor público, os cidadãos enfrentam esses custos, conhecidos como custos de monitoramento, para limitar atividades irregulares dos gestores. Esses custos incluem a criação de leis, normas e órgãos de fiscalização para garantir que as ações dos agentes estejam alinhadas com os interesses do principal.

No contexto do controle no setor público, os controles interno e externo são ferramentas essenciais para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão pública. Sendo assim, considerando os objetivos deste estudo, o foco será no controle externo, especialmente no controle exercido pelo poder legislativo na esfera municipal. Destaca-se que o controle externo é realizado por entidades independentes que avaliam a legalidade, regularidade e desempenho das operações públicas (Han & Perry, 2020; Bonsu, Appiah, Gyimah & Owusu-Afriyie, 2023).

O Poder Legislativo, com apoio dos Tribunais de Contas, exerce um papel fundamental no monitoramento e controle das atividades administrativas e do uso de recursos, garantindo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios (Constituição Federal, 1988). Esse controle é vital para assegurar a legalidade e legitimidade das ações do Poder Executivo, funcionando como um importante instrumento na mitigação dos conflitos de agência na administração pública. A contabilidade, por sua vez, é fundamental para fornecer informações precisas e tempestivas, que auxiliam na tomada de decisões e na promoção de uma gestão fiscal eficiente e transparente

Estudos destacam a importância da gestão fiscal no setor público. No Brasil, Souza, Moreira, Souza e Pacheco. (2023) identificaram uma relação significativa entre gestão fiscal e desenvolvimento social nos municípios baianos. Bartoluzzio, Cruz, Macedo e Santos. (2022) evidenciaram que diferentes ideologias partidárias influenciam a gestão fiscal municipal. Lima e Bezerra (2022) apontaram que estados com maior arrecadação própria são mais eficientes em educação. Cruz e Afonso (2018) revelaram que, em grandes municípios, os indicadores fiscais têm baixa associação com planejamento, transparência e controle.

Em nível internacional, a gestão fiscal também é amplamente estudada. Xiao, Wang e Liu (2020) analisaram como as práticas de gestão fiscal afetam a formulação de políticas públicas em Hong Kong, especialmente durante crises fiscais. Mukherjee (2019) examinou as finanças públicas na Índia, destacando mudanças na mobilização de receitas e controle de despesas. Molotok (2020) identificou, por meio de uma análise bibliométrica, que a transparência fiscal está ligada à prosperidade econômica e à boa governança.

Esses estudos destacam a importância de uma gestão fiscal eficiente e transparente para otimizar os recursos públicos e promover o desenvolvimento social, mostrando que leis e normas, por si só, não asseguram o equilíbrio das contas públicas.

Dentro deste contexto, tendo em vista a compreensão das dinâmicas subjacentes a esses desafios, este estudo adota as Teorias da Agência e da Escolha Pública, que oferecem uma estrutura analítica para explorar os conflitos de interesse e os custos de monitoramento que emergem na relação entre os gestores públicos e a sociedade. Sendo assim, esta pesquisa apresenta o seguinte problema de pesquisa: **Qual a relação entre os gastos com o legislativo nos governos municipais do Brasil e a gestão fiscal no período de 2006 a 2022?**

Em estudo anterior, Santos e Silva (2021), abordaram os gastos legislativos como uma *proxy* para Custos de Monitoramento, mas apresentaram limitações metodológicas significativas. Esses autores não consideraram modelos de efeitos fixos, aleatórios ou *pooled*, nem a heterogeneidade entre os municípios brasileiros, o que compromete a robustez dos resultados. Sendo assim, o presente estudo, portanto, visa aprimorar essa análise ao aplicar uma metodologia estatística mais rigorosa e considerar as variáveis regionais, fornecendo uma compreensão mais precisa da relação entre os custos de monitoramento e a gestão fiscal dos municípios brasileiros, assim como, amplia o horizonte de análise, fornecendo um estudo que engloba dados de 2006 a 2022.

Os gastos associados ao poder legislativo são destinados a assegurar uma estrutura adequada e eficiente que permita aos seus membros desempenharem suas funções de maneira eficaz, especialmente no que se refere ao monitoramento e controle das contas públicas. De acordo com a Teoria da Agência, esses gastos são custos de monitoramento incorridos pelos cidadãos para alinhar as ações dos gestores aos seus interesses.

Portanto, este estudo parte do princípio de que os gastos com o legislativo, quando interpretados como uma *proxy* para custos de monitoramento, podem impactar significativamente a eficácia da gestão fiscal. Portanto, a hipótese central desta pesquisa (H1) postula a existência de relação positiva entre a gestão fiscal e os custos de monitoramento dos municípios brasileiros, sustentada pela convergência das Teorias da Agência e da Escolha Pública.

Esta pesquisa busca contribuir para a literatura de finanças públicas ao oferecer *insights* sobre a eficiência do uso dos recursos públicos e o papel do legislativo em promover práticas fiscais responsáveis e transparentes. Focando no controle externo das finanças públicas, a pesquisa preenche uma lacuna ao analisar a efetividade do controle legislativo como mecanismo para mitigar conflitos de agência, considerando a diversidade dos municípios brasileiros e suas distintas realidades regionais, algo que não foi explorado em estudos anteriores.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teoria da Agência e Custos de Monitoramento

A Teoria da Agência pressupõe que os indivíduos agem de forma egoísta e oportunista quando têm a oportunidade, priorizando seus próprios interesses. Jensen e Meckling (1976) explicam que os conflitos de agência surgem da separação entre propriedade e controle, onde uma ou mais pessoas (os principais) delegam autoridade a outra pessoa (o agente) para realizar uma tarefa em seu favor, concedendo-lhe poder de decisão.

Os conflitos de agência são inerentes a qualquer situação que envolva cooperação entre duas ou mais partes, mesmo quando a relação entre elas não está claramente definida. No setor público, essas relações são particularmente complexas devido à fragmentação dos grupos de interesse na sociedade, às

divergências entre partidos e políticos e aos diferentes níveis federativos (Jensen & Meckling, 1976; Martins, Tavares, Silva, & Faria, 2020).

No setor público, espera-se que as ações dos órgãos governamentais sejam pautadas nas necessidades e desejos da sociedade, pois esses são os objetivos pelos quais os agentes políticos são eleitos. No entanto, a Teoria da Agência mostra que os indivíduos tendem a agir de maneira divergente das expectativas da população (Testarmata, Brunelli & Giosi, 2010; Fantinelli & Lana, 2022).

A relação de agência no setor público se estabelece entre o gestor da coisa pública (o agente), responsável pela administração dos recursos públicos, e o cidadão (o principal), que delega o poder de decisão sobre o uso desses recursos. Nesse contexto, regido pela democracia, a seleção dos agentes públicos e suas responsabilidades são estabelecidas através de contratos normativos (constituições, leis, normas) (Suzart, 2012; Leite & Lira, 2023).

Os contratos normativos no setor público buscam alinhar as ações dos agentes aos interesses da sociedade e reduzir a assimetria informacional, permitindo algum controle social. Para limitar ações divergentes, a sociedade (principal) pode aplicar incentivos e incorrer em custos de agência, conhecidos como custos de monitoramento, que garantem que o agente seja recompensado ou penalizado por suas ações.

No setor público, os custos de monitoramento estão associados à eficiência das atividades exercidas pelo agente. Eles incluem despesas com auditorias, restrições orçamentárias, estabelecimento de normas, instalação de sistemas de controle e incentivos. Esses custos são inevitáveis na relação de agência e dependem dos custos de elaborar e aplicar regras ou normas específicas (Jensen & Meckling, 1976).

Destaca-se que, no setor público, as relações de agência são frequentemente analisadas sob a perspectiva da Teoria da Escolha Pública. Esta teoria sugere que o Estado não é uma entidade dominante, mas sim o resultado de barganhas políticas, com o objetivo de promover bens e serviços que atendam aos interesses da sociedade civil (Buchanan, 1975; Lemieux, 2015). Sendo assim, a Teoria da Escolha Pública complementa a Teoria da Agência ao fornecer uma base teórica para analisar as relações entre agentes e principais no setor público, destacando os custos de agência e suas implicações para a gestão fiscal.

2.2 Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Escolha Pública aplica os princípios da economia ao estudo das decisões políticas, oferecendo uma perspectiva crítica sobre o comportamento dos agentes públicos e a formulação de políticas. Lemieux (2015) argumenta que, segundo a esta teoria, é dever do Estado, constituído por agentes políticos eleitos democraticamente, promover políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade civil. Nesse contexto, o cidadão pode ser considerado um sócio ou investidor do Estado.

Buchanan (1975) enfatiza que o Estado não é uma entidade dominante, mas o resultado de trocas políticas, existindo para servir à sociedade. Esse conceito é semelhante à relação de agência proposta por Jensen e Meckling (1976), na qual a sociedade civil é vista como o principal e o Estado, como o agente.

Neste contexto, Tullock et al. (2005) definem a Teoria da Escolha Pública como o estudo científico da conduta governamental e do comportamento individual. Sánchez et al. (2013) acrescentam que essa teoria esclarece as decisões governamentais, destacando que as ações do governo são frequentemente

orientadas pelas chances de reeleição e pela busca de satisfação dos eleitores.

Pinto et al. (2014) argumentam que, embora as propostas do gestor público (agente) possam estar alinhadas aos interesses do cidadão (principal) no momento do voto, na gestão, podem surgir comportamentos oportunistas. Para limitar essas ações, o principal incorre em custos de monitoramento e controle, conhecidos como custos de agência.

Jensen e Meckling (1976) afirmam que os custos de agência decorrem da elaboração de contratos e das despesas de monitoramento, sendo causados por conflitos de interesse entre o principal e o agente. A Teoria da Escolha Pública contribui para entender essas implicações na gestão fiscal. Tullock et al. (2002) destacam que essa teoria permite uma análise científica do comportamento governamental, oferecendo insights sobre a interação entre agentes públicos e a eficácia das políticas fiscais.

Lima Filho e Severo Peixe (2023) explicam que, segundo a Teoria da Escolha Pública, a hesitação em tomar decisões impopulares é comum no comportamento humano. Assim, é natural que o gestor público se concentre em práticas que ganhem notoriedade e permitam à instituição atender mais eficientemente sua comunidade. Isso sugere que a busca por reconhecimento público frequentemente influencia as ações dos gestores, podendo impactar a eficácia das políticas fiscais e a alocação de recursos.

Dada a dificuldade de fiscalizar gestores públicos, os cidadãos assumem os custos de monitoramento, criando leis e mecanismos para alinhar os interesses dos gestores aos dos eleitores. O artigo 31 da Constituição Federal de 1988 atribui ao Legislativo, com apoio dos Tribunais de Contas, a responsabilidade pelo controle das contas públicas, incluindo a fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo Municipal. Assim, o Legislativo é o principal órgão de controle dos conflitos de agência na administração pública, garantindo o interesse coletivo e promovendo uma gestão fiscal eficiente.

2.3 Gestão Fiscal

A gestão fiscal abrange o gerenciamento das contas (despesas e receitas) no setor público, objetivando o equilíbrio financeiro e evitando endividamento e déficits. Esse processo contínuo vai da elaboração do orçamento à prestação de contas aos cidadãos por meio dos demonstrativos contábeis (Hansen, Houlberg & Pedersen, 2014).

Estes autores destacam que, no setor público, a busca pelo equilíbrio entre as receitas e despesas deve guiar os atos do governo, pois afeta diretamente a continuidade e a eficiência dos serviços públicos. A garantia de uma gestão fiscal eficiente é essencial para gerar externalidades positivas à sociedade, promovendo o bem-estar social através de serviços públicos eficazes e efetivos.

No Brasil, diversas leis foram criadas para garantir uma gestão fiscal adequada, como a Lei nº 4.320/1964, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF, baseada nos princípios de planejamento, controle, transparência e responsabilidade, impõe aos governantes o desafio de gerir os recursos públicos com responsabilidade. Ela permite ao Legislativo, com o apoio dos Tribunais de Contas, monitorar o cumprimento das metas fiscais por meio da análise de relatórios e anexos públicos.

Apesar das regras rígidas e punições legais para os agentes públicos que não cumprem suas diretrizes, muitos entes públicos continuam apresentando resultados

negativos. Em 2022, cerca de 2.195 municípios brasileiros enfrentaram situações fiscais difíceis ou críticas. Aproximadamente 41,9% dos municípios descumpriram a LRF, ultrapassando o limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para despesas com pessoal e encerrando o ano fiscal com mais restos a pagar do que recursos em caixa (FIRJAN, 2023). Esses dados mostram que todas as regiões do Brasil tiveram municípios em descumprimento de algum parâmetro da LRF.

Para compreender os desafios dos municípios brasileiros em cumprir as diretrizes da LRF, é essencial analisar os fatores que afetam a gestão fiscal.

Ao realizarem uma análise dos gastos públicos e da gestão fiscal nos municípios mineiros pertencentes a Arranjos Produtivos Locais (APLs) e sua influência no desenvolvimento municipal, utilizando dados secundários das bases FIRJAN e IMRS FJP, Antero e Emmendoerfer (2021) observaram que esses municípios apresentam maiores efeitos positivos no desenvolvimento socioeconômico em comparação aos não integrantes, destacando a importância da gestão fiscal no desenvolvimento regional.

Michelena, Nicolay, Nicolay, Freitag e Santos (2022) exploraram a influência da transparência fiscal na eficiência dos gastos públicos em saúde e, por meio de uma análise bibliométrica, identificaram uma correlação positiva entre transparência fiscal e melhores resultados na alocação de recursos.

Zuccolotto, Johanson, Louzada e Suzart (2022) investigaram a relação entre resultados orçamentários e investimentos nos estados brasileiros, revelando que a gestão fiscal tem primazia sobre o planejamento e que os ciclos políticos influenciam os investimentos estatais.

O estudo de Silva, Santos, Santos e Santos (2023) analisou o desvirtuamento dos créditos adicionais na execução orçamentária dos municípios de Pernambuco e suas implicações na gestão fiscal e no bem-estar social. Com dados das Leis Orçamentárias Anuais, TCE-PE, IFGF e IBGE, foi encontrada uma correlação negativa significativa entre o percentual de despesas anuladas e os indicadores de gestão fiscal e desenvolvimento humano.

Estes estudos evidenciam que, além das leis e normas, outros fatores influenciam a gestão fiscal dos entes públicos. Essa constatação alinha-se à perspectiva de Arretche (2010), que ressalta que a exposição às mesmas regras não resulta nas mesmas consequências para todos os entes públicos, indicando a influência de outros fatores na gestão fiscal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Amostra e dados

Esta pesquisa abrange um universo de 5.570 municípios brasileiros em um painel desbalanceado, com variação no número de entes municipais analisados por ano. O período estudado compreende os exercícios de 2006 a 2022, de acordo com a disponibilidade de dados na base do IFGF.

Para examinar a relação entre custos de monitoramento e gestão fiscal dos municípios, utilizou-se o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) como variável dependente. O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) foi desenvolvido pelo Sistema FIRJAN como uma ferramenta de controle social, visando contribuir para a gestão fiscal no setor público. Ele utiliza dados obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do sistema Finanças do Brasil (FINBRA). O IFGF é composto por cinco indicadores principais (Receita Própria, Gastos com Pessoal, Liquidez, Investimentos e Custo da Dívida) em sua maioria relacionados à Receita

Corrente Líquida (RCL), com exceção do indicador de custo da dívida.

O IFGF varia de 0 a 1, com valores mais próximos de 1 indicando uma melhor gestão fiscal. Os resultados são classificados em quatro conceitos: Conceito A (Gestão de Excelência) para resultados superiores a 0,8 pontos; Conceito B (Boa Gestão) para resultados entre 0,6 e 0,8 pontos; Conceito C (Gestão em Dificuldade) para resultados entre 0,4 e 0,6 pontos; e Conceito D (Gestão Crítica) para resultados abaixo de 0,4 pontos.

Diversas pesquisas que analisaram a gestão fiscal dos entes públicos consideraram os limites impostos pela LRF, além de outras medidas contábeis e orçamentárias, utilizando o IFGF como referência (Souza, Moreira, Souza & Pacheco, 2023; Silva, Santos, Santos & Santos, 2023; Zuccolotto et al., 2022; Michelena et al., 2022; Lima & Bezerra, 2022; Antero & Emmendoerfer, 2021; Xiao et al., 2020; Mukherjee, 2019; Cruz & Afonso, 2018). Neste estudo, a situação fiscal dos municípios brasileiros será analisada com base nos Índices Firjan de Gestão Fiscal, criados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN).

A variável independente, custos de monitoramento (CM), foi representada pela relação entre os gastos com o legislativo e a despesa total por função de cada município (Santos & Silva, 2021).

Como variáveis de controle, foram utilizados o logaritmo natural da população estimada (POP), com dados do IBGE, e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), extraído do Sistema Firjan, como indicador de desenvolvimento socioeconômico. Estudos de Comin *et al.* (2016) e Leite Filho *et al.* (2014) sugerem que municípios com maior escolaridade, melhores condições de saúde e maior renda têm cidadãos mais capacitados para exercer controle social, o que contribui para a melhoria da gestão fiscal.

3.2 Operacionalização metodológica e tratamento estatístico dos dados

Os dados referentes à gestão fiscal dos municípios foram inicialmente coletados na base de dados da FIRJAN, disponível em seu portal eletrônico. Em seguida, os dados da variável independente foram obtidos na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), também acessíveis online. As variáveis de controle, população e IFDM, foram extraídas das bases de dados do IBGE e da FIRJAN, respectivamente.

Sobre a variável IFDM, se faz necessário mencionar que os dados disponíveis abrangeram os exercícios de 2006 a 2016. Devido à ausência de dados, foram consideradas duas alternativas: exclusão ou imputação da variável explicativa. Decidiu-se pela manutenção da mesma e imputação de dados faltantes pela média. Apesar de limitações e possibilidade de produzir estimativas tendenciosas, esta é uma abordagem simples e popularmente utilizada (Haitovsky, 1968).

A relação entre a variável dependente (IFGF) e a variável independente (custos de monitoramento - CM) foi estimada por meio de um modelo de painel de dados TOBIT, utilizando o método de máxima verossimilhança. A escolha desse modelo se justifica pelo fato de a variável dependente ser censurada, variando de 0 a 1, o que significa que não é distribuída livremente entre $-\infty$ e $+\infty$ (Long, 1997).

Os dados em painel foram analisados utilizando o modelo de Efeitos Fixos, visando controlar as variáveis omitidas que poderiam influenciar o IFGF e que variam entre os municípios. O teste de Hausman (p-valor = 0,000) confirmou a superioridade do modelo de Efeitos Fixos sobre o de Efeitos Aleatórios, enquanto o teste de Chow (p-valor = 0,000) descartou a viabilidade do modelo pooled.

Foi utilizada a Regressão Quantílica para segmentação em grupos homogêneos. A aplicação de tal regressão representa uma inovação metodológica, permitindo uma análise detalhada dos efeitos dos custos de monitoramento sobre a gestão fiscal nos municípios brasileiros. Essa abordagem, aliada a modelos ajustados para heterocedasticidade e autocorrelação, assegura robustez e confiabilidade das conclusões, refletindo a complexidade de contextos municipais. A análise foi complementada com um painel de efeitos fixos que incluiu interações do CM com *dummies* regionais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

$$IFGFit = \beta_0 + \beta_1 CM_{it} + \beta_2 POP_{it} + \beta_3 IFGM_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

Onde:

IFGF - Índice de Firjan de Gestão Fiscal, de cada município;

CM - Custo de Monitoramento;

POP - Logaritmo natural da população estimada de cada município;

IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, de cada município;

i – representa os municípios brasileiros;

t - os anos;

μ_{it} - os erros.

$$IFGFit = \beta_0 + \beta_1 CM_{Norteit} + \beta_2 CM_{Nordesteit} + \beta_3 CM_{CentroOesteit} + \beta_4 CM_{Sudesteit} + \beta_5 CM_{Sulit} + \beta_6 POP_{it} + \beta_7 IFGM_{it} + \mu_{it} \quad (2)$$

Onde:

IFGF - Índice de Firjan de Gestão Fiscal, de cada município;

CM_Norte - Custo de Monitoramento da região Norte;

CM_Nordeste - Custo de Monitoramento da região Nordeste;

CM_CentroOeste - Custo de Monitoramento da região Centro-Oeste;

CM_Sudeste - Custo de Monitoramento da região Sudeste;

CM_Sul - Custo de Monitoramento da região Sul;

POP - Logaritmo natural da população estimada de cada município;

IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, de cada município;

i – representa os municípios brasileiros;

t - os anos;

μ_{it} - os erros.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Estatística descritiva das variáveis

As estatísticas descritivas dos municípios brasileiros, no que tange as variáveis pesquisadas são observadas na tabela 1.

Tabela 1

Estatística descritiva das Variáveis Dependente e Independentes.

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
IFGF	77113	0,5013	0,1780	0,0000	1,0000
CM	77113	0,0357	0,0122	0,0001	0,3798
POP	77113	9,4569	1,1857	7,0000	16,000
IFDM	77113	0,6390	0,0936	0,0000	0,9331

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados indicam uma gestão fiscal em dificuldade, com média de 0,5013 (conceito C). As estatísticas descritivas também apontam para um desenvolvimento moderado dos municípios (IFDM 0,6390). A variável POP em log suavizou a heterogeneidade populacional, variando de 7,0 a 16,0. Os Custos de Monitoramento apresentaram um baixo valor médio de R\$ 0,0357, com variação de R\$ 0,0001 a R\$ 0,3798, mostrando que alguns municípios têm gastos mínimos, enquanto outros destinam uma parte considerável de seus recursos para essa função.

4.2 Testes e análises de resultados

Foi realizada uma regressão TOBIT, aplicada aos dados longitudinais. Quanto ao caso, Hsiao (1986) destaca que a análise longitudinal, por considerar observações em duas dimensões (tempo e espaço), melhora a inferência dos parâmetros ao proporcionar mais graus de liberdade e maior variabilidade na amostra, aumentando a eficiência dos estimadores econométricos.

Os testes de Breusch-Pagan (p-valor = 0,0000) indicaram a presença de heterocedasticidade nos resíduos, e o teste de Wooldridge (p-valor = 0,0000) confirmou autocorrelação serial, decorrentes da natureza heterogênea dos dados municipais brasileiros. Para corrigir esses problemas, o modelo foi ajustado com erros padrão robustos. O teste do *Variance Inflation Factor* (VIF = 1,12) mostrou que a multicolinearidade não é significativa, assegurando a validade das análises.

Os resultados são apresentados a seguir: (a) regressão em painel com efeitos fixos; (b) regressão quantílica, para avaliar os efeitos nas diferentes distribuições dos quantis das unidades subnacionais; e (c) regressão com interações entre o custo de monitoramento e *dummies* regionais, captando efeitos específicos para cada região entre 2006 e 2022.

A Tabela 2 apresenta os resultados da estimação do modelo, conforme a equação 1.

Tabela 2

Regressão com dados em Painel de Efeitos Fixos

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	t	P > t
Constante	1,0066	0,0370	27,19	0,000
CM	-3,8480	0,0536	-71,67	0,000
POP	-0,0142	0,0039	-3,68	0,000
IFDM	-0,3656	0,0063	-57,96	0,000
Nº de Observações	77113			
R ² within	0,0995			
Prob > F	0,0000			

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados da Tabela 2 indicam que os custos de monitoramento (CM), com significância a nível de 1%, mas com relação negativa (-3,8480). Estes resultados são inesperados e vão de encontro com a hipótese central do estudo, a qual previa uma relação positiva entre estas variáveis. Esta relação negativa observada, sugere que maiores custos de monitoramento, representados pelos gastos com o legislativo, estão associados a uma piora na gestão fiscal dos municípios.

Os resultados indicam que o poder legislativo não exerce seu papel de fiscalização de forma eficiente. Em vez de melhorar a gestão fiscal, maiores gastos legislativos podem refletir o uso ineficaz de recursos, devido a conchavos políticos, ineficiência administrativa ou práticas que não favorecem o interesse público. Alinhado à Teoria da Escolha Pública, é possível que agentes políticos aumentem esses gastos para fins eleitorais ou para garantir apoio político, sem priorizar a eficiência fiscal.

Esse achado está alinhado com a análise de Santos e Silva (2021), sugerindo que a relação negativa pode resultar da baixa eficiência do legislativo na fiscalização do executivo.

Por outro lado, ele contraria o exposto por Lima Filho e Severo Peixe (2023), que apontam que, embora os gestores públicos busquem reconhecimento, o impacto na eficácia das políticas fiscais é aquém do esperado em uma boa gestão. Além disso, os autores ressaltam que gestores públicos tendem a evitar decisões impopulares, como aumentar a arrecadação de impostos, o que também se aplica ao legislativo, que pode hesitar em implem.

O IFDM também apresentou um coeficiente negativo (-0,3656), indicando que um maior desenvolvimento municipal pode estar relacionado a uma piora na gestão fiscal, possivelmente devido à priorização de gastos em áreas como saúde e educação em detrimento da eficiência fiscal.

A variável POP, com coeficiente negativo (-0,0142), sugere que municípios mais populosos tendem a ter pior gestão fiscal, talvez devido à pressão política para atender a grupos de interesse específicos, comprometendo a eficiência fiscal.

O valor do R^2 within (0,0995) indica que as variáveis independentes explicam uma pequena fração da variabilidade dentro dos dados, no entanto, o modelo é estatisticamente significativo (p-valor = 0,0000).

Por considerar a heterogeneidade dos dados e de seus efeitos, optou-se pela realização de uma regressão quantílica, visando analisar a influência das variáveis explicativas em diversos quantis (Q10, Q25, Q50, Q75 e Q90) do IFGF. A Tabela 3 apresenta os resultados do modelo em regressão quantílica, com base nos dados agregados.

Tabela 3
Regressão Quantílica

Variáveis	Q10	Q25	Q50	Q75	Q90
Constante	0,2599*** (0,0148)	0,3780*** (0,0109)	0,4729*** (0,0097)	0,6069*** (0,0094)	0,7503*** (0,0128)
CM	-2,8914*** (0,1054)	-3,4349*** (0,0776)	-3,9334*** (0,0690)	-4,5424*** (0,0675)	-4,7299*** (0,0912)
POP	-0,0160*** (0,0011)	-0,0129*** (0,0008)	-0,0075*** (0,0007)	-0,0038 (0,0006)	-0,0036 (0,0009)
IFDM	0,4314*** (0,0126)	0,4005*** (0,0093)	0,3816*** (0,0083)	0,3221*** (0,0081)	0,2572*** (0,0109)
Pseudo R ²	0,0295	0,0503	0,0679	0,0755	0,0694

Notas: *** indicam significância de 1%; (erro padrão).

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados da Tabela 3 mostram que os custos de monitoramento (CM) têm significância estatística em todos os quantis, mas mantêm uma relação inversa com o IFGF, variando de -2,8914 (Q10) a -4,7299 (Q90). Isso sugere que, à medida

que a gestão fiscal melhora, os impactos negativos dos custos de monitoramento se intensificam, indicando maior sensibilidade em municípios com melhor desempenho fiscal.

A variável população tem coeficientes negativos e significativos nos quantis inferiores (Q10, Q25 e Q50), sugerindo que o aumento populacional agrava problemas fiscais em municípios menos eficientes. Nos quantis superiores (Q75 e Q90), a relação se suaviza, indicando que municípios mais eficientes mitigam esses efeitos negativos.

O IFDM apresenta coeficientes positivos e altamente significativos em todos os quantis, indicando que maior desenvolvimento municipal está consistentemente associado a uma melhoria na gestão fiscal. Enquanto a regressão de efeitos fixos sugere uma relação negativa, a regressão quantílica revela que, em determinados contextos, o desenvolvimento socioeconômico tende a melhorar a gestão fiscal. Tais resultados apesar de contrastarem com o que foi apresentado na regressão de dados em painel por efeitos fixos, (Tabela 2), complementam e amplificam a lente de observação, ao demonstrar que quando analisados os quantis, o impacto do desenvolvimento humano corrobora com as pesquisas de Comin et al. (2016) e Leite Filho, Andrade e Colares (2014).

Os valores de Pseudo R² variam de 0,0295 a 0,0755, indicando uma variação modesta na capacidade explicativa do modelo ao longo dos quantis.

Adicionalmente, a equação 2 foi utilizada para analisar diferenças regionais nos custos de monitoramento, interagindo a variável CM com dummies regionais e removendo CM para evitar multicolinearidade.

A Tabela 4 apresenta os resultados do modelo de dados em painel com efeitos fixos, com o adicional das *dummies* regionais.

Tabela 4

Regressão com dados em Painel de Efeitos Fixos com *dummies* regionais

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	t	P > t
Constante	0,9839	0,0369	26,59	0,000
CM_Norte	-2,9679	0,2040	-14,55	0,000
CM_Nordeste	-2,5397	0,0982	-25,86	0,000
CM_CentroOeste	-4,0793	0,1469	-27,77	0,000
CM_Sudeste	-5,1625	0,0989	-52,20	0,000
CM_Sul	-4,0037	0,1139	-35,14	0,000
POP	-0,0131	0,0039	-3,40	0,001
IFDM	-0,3463	0,0064	-54,16	0,000
Nº de Observações	77113			
R ² within	0,1042			
Prob > F	0,0000			

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados da Tabela 4 mostram que os impactos do CM no IFGF são negativos em todas as regiões, com o menor coeficiente no Nordeste (-2,5397) e o maior no Sudeste (-5,1625), todos significativos ao nível de 1%. Isso indica que a relação entre custos de monitoramento e gestão fiscal varia entre as regiões, sendo mais prejudicial nas áreas mais desenvolvidas (Sudeste e Sul). As variáveis POP e IFDM mantêm uma relação negativa com o IFGF, consistente com os resultados anteriores. Os resultados mostram que os custos de monitoramento afetam as regiões do Brasil de maneira desigual, com impactos negativos mais acentuados nas

regiões desenvolvidas, como o Sudeste. Esses achados destacam a importância de políticas públicas regionais que considerem essas disparidades para promover uma gestão fiscal mais equilibrada em todo o país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a relação entre os gastos com o poder legislativo e a gestão fiscal dos municípios brasileiros, fundamentado nas Teorias da Agência e da Escolha Pública. Os resultados indicaram uma relação negativa entre os custos de monitoramento e a eficiência fiscal dos municípios, contrariando a hipótese central da pesquisa, que previa que maiores gastos com o legislativo resultariam em uma melhor gestão fiscal.

Esses achados desafiam as previsões da Teoria da Agência, que sugere que os custos de monitoramento deveriam melhorar a alocação de recursos e a eficiência na gestão fiscal. No entanto, eles estão alinhados com a Teoria da Escolha Pública, que argumenta que os agentes públicos tendem a direcionar suas ações para obter reconhecimento público, muitas vezes em detrimento da eficiência das políticas fiscais. No caso do poder legislativo, os agentes podem adotar uma postura branda em relação às suas obrigações fiscalizatórias para obter popularidade junto à sociedade e garantir sua permanência no poder ou a manutenção de seu grupo político.

A variável IFDM revelou complexidades na análise da gestão fiscal dos municípios. Enquanto a regressão de efeitos fixos indicou que maior desenvolvimento municipal pode piorar a gestão fiscal, a regressão quantílica mostrou que, em certos contextos, o desenvolvimento socioeconômico pode melhorar a gestão fiscal. Apesar da divergência nos resultados, esses achados oferecem uma visão detalhada sobre desenvolvimento e eficiência fiscal.

A variável população (POP) apresentou um coeficiente negativo significativo, indicando que municípios mais populosos enfrentam maiores desafios na gestão fiscal. A diversidade de demandas e as pressões políticas nesses municípios podem levar a decisões fiscais oportunistas, priorizando gastos não essenciais para atender a grupos de interesse, conforme prevê a Teoria da Escolha Pública, comprometendo assim a eficiência fiscal.

De maneira geral, os resultados sugerem a importância de desenvolver políticas públicas que considerem as especificidades regionais, ajustando estratégias de monitoramento conforme as realidades locais.

Embora este estudo ofereça insights valiosos, ele apresenta algumas limitações. A proxy usada para representar os custos de monitoramento pode não refletir plenamente a qualidade ou a eficácia dos gastos legislativos. Além disso, a dependência de índices e proxies limita a análise a certas perspectivas teóricas, e a técnica de análise de dados pode não capturar todas as relações relevantes. Portanto, as conclusões devem ser vistas dentro desse contexto e servir como base para futuras pesquisas.

Sugere-se que estudos futuros explorem a influência dos custos de monitoramento no setor público, incorporando variáveis qualitativas na análise da gestão fiscal. A adoção de metodologias complementares pode fornecer uma visão mais abrangente e detalhada das dinâmicas que afetam a gestão fiscal nos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

- Antero, C. A. da S., & Emmendoerfer, M. L. (2021). Uma análise dos gastos públicos e da gestão fiscal nos municípios mineiros pertencentes a APLs. *Desenvolvimento em Questão*, 19(57), 291-304.
- Arretche, M. T. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 53(3), 587-620.
- Bartoluzzio, A. I. S. de S., Cruz, C. F. da, Macedo, M. A. da S., & Santos, O. M. dos. (2022). Política partidária e gestão fiscal no Brasil: as ideologias importam? *Revista de Administração Pública*, 31(1), 50-70.
- Bonsu, B. A., Appiah, K. O., Gyimah, P., & Owusu-Afriyie, R. (2023). Public sector accountability: do leadership practices, integrity and internal control systems matter? *IIM Ranchi Journal of Management Studies*, 2(1), 4-15.
- Brasil. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Buchanan, J. M. (1975). *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Comin, D., Ramos, F. M., Zucchi, C., Favretto, J., & Fachi, C. C. P. (2016). A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 15(46), 24-34.
- Cruz, C. F., & Afonso, L. E. (2018). Fiscal management and pillars of the Fiscal Responsibility Law in Brazil: evidence in large municipalities. *Brazilian Journal of Public Administration*, 52(1), 126-148.
- Fantinelli, N., & Lana, J. (2022). Teoria da agência aplicada ao setor público: uma pesquisa bibliométrica e agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 13(2), 267-279.
- Firjan (2023). Federação Da Indústria Do Estado Do Rio De Janeiro (FIRJAN). Índice Firjan de Gestão Fiscal. Ano Base 2022. Rio de Janeiro. Recuperado em 29 de julho de 2024, de: https://firjan.com.br/data/files/B9/C6/82/84/3968B8102A4A18B8D41909C2/IFGF_Edicao_2023_Firjan.pdf
- Haitovsky, Y. (1968). Missing data in regression analysis. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 30(1), 67-82.

- Han, Y., & Perry, J. L. (2020). Conceptual bases of employee accountability: A psychological approach. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 288-304.
- Hansen, S. W., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 196-114.
- Hsiao, C. (1986). *Analysis of panel data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Leite Filho, G. A., Andrade, I. C. F., & Colares, A. F. V. (2014). Transparência da gestão fiscal pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais. *Anais do Congresso USP*, São Paulo, SP, Brasil, 11.
- Leite, K. K. M., & Lira, A. R. (2023). Análise dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos estados brasileiros: uma abordagem à luz da teoria da agência. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, 14(4), 5785-5806.
- Lemieux, P. (2015). The state and public choice. *The Independent Review*, 20(1), 23-31.
- Lima Filho, S. S., & Severo Peixe, B. C. (2023). Eficiência, austeridade fiscal e disponibilidade orçamentária em instituições federais de ensino superior à luz da teoria da escolha pública. *Revista Contemporânea De Contabilidade*, 20(54).
- Lima, R. P., & Bezerra, F. A. (2022). Gestão fiscal e a eficiência do gasto público em educação e saúde nos estados brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 73(2), 359-378.
- Long, J. S. (1997). *Regression models for categorical and limited dependent variables: advanced quantitative techniques in the social sciences*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Marques, S. B. S. da S. (2014). *Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI* (Dissertação de mestrado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos).
- Martins, J. N. da S., Tavares, B., Silva, M. A. C., & Faria, E. R. de. (2020). Consórcios intermunicipais de saúde: Análise sob a perspectiva da accountability e da teoria da agência no setor público. *Gestão & Regionalidade*, 36(107).
- Michelena, G. B., Nicolay, R. T. da F., Nicolay, A. J. de O., Freitag, A. E. B., & Santos, D. R. dos. (2022). Efeitos da transparência fiscal sobre a eficácia e eficiência do gasto público e consumo do governo com saúde pública: uma abordagem bibliométrica. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, 13(3), 1412-1425.

- Molotok, I. F. (2020). Bibliometric and trend analysis of budget transparency. *Business Ethics and Leadership*, 4(2), 116-122.
- Mukherjee, S. (2019). State of public finance and fiscal management in India during 2001-16. *National Institute of Public Finance and Policy Working Paper* (No. 265).
- Pinto, D. W., Kozikowski, H. P., Pillati, J. J., Chelski, W., & Samaha, M. J. (2014). Teoria da agência e o controle social da gestão pública. *Revista Organização Sistêmica*, 5(3), 100-109.
- Sallaberry, J. D., Quaesner, L. D. C. S. A., Costa, M. C., & Clemente, A. (2019). A pesquisa em teoria da escolha pública: o perfil, as fontes e a produção. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 24(1), 56-73.
- Santos, I. C., & Silva, M. R. (2021). Relação entre Gastos com Legislativo e Gestão Fiscal dos municípios brasileiros: um estudo sobre os Custos de Monitoramento. *Anais do Congresso XXIV SEMEAD Seminários em Administração*, Brasil, 24.
- Silva, C. F. da, Santos, J. M. A. dos, Santos, L. J. S. dos, & Santos, J. M. A. dos. (2023). Análise sobre o desvirtuamento dos créditos adicionais na execução orçamentária dos municípios de Pernambuco e suas implicações nos indicadores de gestão fiscal e de bem-estar. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, 16(9), 14134-14153.
- Souza, V. M. R. de, Moreira, R. do C., Souza, J. A. F. de, & Pacheco, R. M. R. (2023). Os efeitos dos instrumentos de gestão fiscal sobre o desenvolvimento social dos municípios baianos. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, 14(7), 11828-11850.
- Suzart, J. A. S. (2012). As instituições superiores de auditoria: um estudo do nível de transparência fiscal dos países. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 15(3), 107-118.
- Testarmata, S., Brunelli, S., & Giosi, A. (2010). Is there a risk of incoherence in an autonomous public agency? *International Journal of Public Administration*, 33(11), 521-528.
- Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. L. (2002). *Government failure: a primer in public choice*. Washington: Cato Institute.
- Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. (2005). *Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- Xiao, H., Wang, X., & Liu, C. (2020). The role of fiscal management in policymaking: Evidence from Hong Kong. *Policy Studies Journal*.
- Zuccolotto, R., Johanson, J. N. C., Louzada, L. C., & Suzart, J. (2022). A primazia da gestão sobre o planejamento nos estados brasileiros. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 16, e186475.