



XVIII Congresso Internacional de Custos  
XXX Congresso Brasileiro de Custos

15 a 17 de novembro de 2023  
Natal / RN / Brasil



## **A influência das transferências condicionais no desempenho do gasto público - uma análise em municípios paraibanos**

**Larissa da Costa Albino** (UFPB) - larissadacostaalbinovida@gmail.com

**Caio Raoni Pereira Lima** (UFPB) - caioraonipl@gmail.com

**Josedilton Alves Diniz** (UFPB) - josedilton@gmail.com

### **Resumo:**

*Esta pesquisa objetivou investigar a influência das condicionalidades existentes nas transferências intergovernamentais no desempenho do gasto do setor público. Utilizando os dados disponibilizados pela plataforma de Indicadores de Desempenho de Gasto Público da Paraíba (IDGPB) e dados orçamentários dos municípios paraibanos obtidos através da plataforma Sagres, foi desenvolvida a hipótese de que as condicionalidades existentes nas transferências intergovernamentais afetam negativamente o desempenho do gasto público. A amostra do estudo foi formada pelos 223 municípios paraibanos com dados disponíveis no período de 2017 a 2020. A metodologia consistiu na utilização de um modelo econométrico que considerou como variável dependente o desempenho municipal medido pelo IDGPB e como variável explicativa a condicionalidade das transferências intergovernamentais. Os resultados obtidos apontam a existência de influência significativa e negativa das transferências condicionais sobre o desempenho do gasto público municipal.*

**Palavras-chave:** *Transferências Intergovernamentais. Desempenho. Setor Público.*

**Área temática:** *Custos aplicados ao setor público*

## **A influência das transferências condicionais no desempenho do gasto público – uma análise em municípios paraibanos**

### **RESUMO**

Esta pesquisa objetivou investigar a influência das condicionalidades existentes nas transferências intergovernamentais no desempenho do gasto do setor público. Utilizando os dados disponibilizados pela plataforma de Indicadores de Desempenho de Gasto Público da Paraíba (IDGPB) e dados orçamentários dos municípios paraibanos obtidos através da plataforma Sagres, foi desenvolvida a hipótese de que as condicionalidades existentes nas transferências intergovernamentais afetam negativamente o desempenho do gasto público. A amostra do estudo foi formada pelos 223 municípios paraibanos com dados disponíveis no período de 2017 a 2020. A metodologia consistiu na utilização de um modelo econométrico que considerou como variável dependente o desempenho municipal medido pelo IDGPB e como variável explicativa a condicionalidade das transferências intergovernamentais. Os resultados obtidos apontam a existência de influência significativa e negativa das transferências condicionais sobre o desempenho do gasto público municipal.

**Palavras-chave:** Transferências Intergovernamentais. Desempenho. Setor Público.

**Área Temática:** Custos aplicados ao setor público.

### **1 INTRODUÇÃO**

Um dos princípios norteadores da atuação do Estado é a promoção do bem comum e a garantia do bem-estar da sociedade como um todo. Nesse sentido, o governo implementa políticas sociais e econômicas que estimulam o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população (Lima & Diniz, 2012).

Na tentativa de produção de bem-estar social, o Estado se utiliza do seu poder de tributar para financiar suas atividades. Além disso, tem a responsabilidade de destinar recursos públicos com o objetivo de realizar a prestação e continuidade de serviços fundamentais, como saúde, educação, transporte, infraestrutura e segurança, garantindo acesso amplo para a população (Lima & Diniz, 2012). Para isso, a literatura do federalismo fiscal aponta como os recursos financeiros e competências de gasto devem ser distribuídas entre os entes governamentais.

Acerca de tal divisão, a literatura aponta que as atividades referentes à arrecadação fazendária, por questões de eficiência das funções distributiva e estabilizadora, são exercidas, em sua maior parte, pelos entes do governo central. Por outro lado, para consecução dos gastos públicos, há um consenso de que os governos locais (municípios), por serem mais próximos à população e conhecedores das demandas locais, devem ser exercidos pelos governos locais (Musgrave, 1959; Tiebout, 1956; Oates, 1972).

Uma vez que os recursos financeiros são arrecadados, em sua maior parte, pelo governo central, e as responsabilidades de gastos são atribuídas aos municípios, percebe-se que há um descompasso entre receitas e gastos. Nesse sentido, as transferências intergovernamentais são utilizadas como mecanismo de reequilíbrio, canalizando parte dos recursos arrecadados pelo governo central para os governos

locais e dando a estes capacidade financeira para implementar políticas públicas de interesse da comunidade local (Shah, 2007).

Sendo assim, os municípios contam com uma base de receitas próprias formada por tributos como o Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Taxas municipais, e as transferências intergovernamentais enviadas pela União e pelos Estados (Brasil, 1988).

Entretanto, a assimetria de informações existente na economia gera ilusão fiscal nos eleitores, que perdem a conexão entre os tributos pagos e os serviços fornecidos pelo governo. Como há eleitores de outras localidades custeando serviços fornecidos pelo município, a utilização de transferências intergovernamentais para suprimento de recursos financeiros gera um efeito de expansão do gasto e comportamento perdulário do governo beneficiado, conhecido na literatura como *flypaper effect* (Gramlich, 1977; Oates, 1979; Lima & Diniz, 2016).

As recentes pesquisas ainda destacam que os municípios que possuem baixa arrecadação de receitas próprias sofrem mais com choques fiscais sofridos pelos governos superiores e têm menor autonomia na realização dos interesses de sua população (Clark & Chan, 1990; Wati, Ispriyahadi & Zakaria, 2022).

Ainda há de se destacar as pesquisas acerca das condicionalidades previstas como mecanismo para a aplicação das transferências intergovernamentais pelos municípios. Cesário (2011) e Diniz (2012) constataram que as condicionalidades existentes nas transferências destinadas à educação provocam ineficiência do gasto público. Varela (2008) apontou que a relação encontrada para as condicionalidades existentes na saúde foi inversa.

Assim, tendo em vista a importância da análise contínua dos mecanismos de condicionalidades utilizados nas transferências intergovernamentais e sua discussão com evidências empíricas, o presente estudo buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: **em que medida a condicionalidade das transferências intergovernamentais influenciam o desempenho do gasto municipal?**

Atualmente têm se intensificado as pesquisas que avaliam a eficiência da atuação estatal na produção do bem-estar da comunidade. A literatura do federalismo fiscal tem, sobretudo, buscado responder questionamentos acerca do pacto federativo vigente, trazendo respostas que propiciem a contínua avaliação dos instrumentos legais e seus impactos para a sociedade. Diante disso, o presente estudo tem como objetivo geral identificar como a diminuição da autonomia do gestor local através da utilização de transferências intergovernamentais condicionadas afeta o desempenho do gasto municipal.

O estudo terá como amostra os municípios paraibanos durante o período de 2017 a 2020. Os dados utilizados na pesquisa foram coletados em fontes como: Sagres/TCE PB, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IDGPB do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. O período de análise restringiu-se aos anos de disponibilidade do IDGPB.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 Federalismo Fiscal**

O federalismo é um sistema político-administrativo que busca integrar interesses diversos de diferentes instâncias de governo e atores locais, que compartilham um mesmo território nacional, por meio de um arranjo institucional pactuado (Amaral Filho, 2014). Nesse sentido, o federalismo desempenha um papel

fundamental na democracia moderna, já que possibilita a inclusão e representação de grupos regionais e locais nas decisões políticas e administrativas. Além disso, pode-se afirmar que a opção por um Estado federal é, essencialmente, uma escolha em favor da liberdade, ao mesmo tempo em que promove a igualdade por meio do respeito às diferenças e peculiaridades locais e regionais (Bothe, 1995).

No que diz respeito à forma como o pacto federativo divide as responsabilidades e competências, o federalismo fiscal brasileiro é do tipo dual, que implica na existência de interação intergovernamental baseada na negociação entre diferentes instâncias de governo (Franzese, 2010). Carvalho (2011) explica que a teoria do federalismo fiscal busca estruturar a federação de forma a obter uma melhor arrecadação de recursos e, conseqüentemente, oferecer melhores serviços e bens para a população.

Nesse sentido, por questões de eficiência arrecadatória e maior capacidade de atuação na distribuição de renda e estabilização da economia, o governo central foi encarregado de arrecadar a maior parte dos tributos existentes. Os municípios, por sua vez, possuem uma base arrecadatória restrita aos tributos de base fixa, como o ISS, ITBI e IPTU (Diniz, 2012). Por outro lado, no que diz respeito à prestação de serviços diretos à população, a literatura reforça o potencial que os municípios têm de atender à demandas locais com maior assertividade, tendo em vista a proximidade do prefeito de seus eleitores locais (Oates, 1972; Dafflon & Madiès, 2011).

Tendo em vista que o pacto federativo prevê maior concentração de receitas no governo central e maior competência de gasto nos governos locais, as transferências intergovernamentais são utilizadas como mecanismo de correção, canalizando recursos para os governos locais e garantindo fundos necessários à prestação de serviços pelos municípios (Shah, 2007).

Todavia, a transferência de recursos entre os entes governamentais com o objetivo de corrigir distorções econômicas entre entes (*vertical fiscal gaps* e *horizontal fiscal imbalances*) causa efeitos adversos que são prejudiciais ao desempenho governamental (Courant, Gramlich & Rubinfeld, 1978). Segundo a literatura federalista, a influência do *flypaper effect* e da ilusão fiscal geram crescimento desproporcional do gasto público e prejudica a arrecadação de receita própria pelos municípios (Gamkhar & Oates, 1996; Levaggi & Zanola, 2003).

Não obstante, as relações fiscais entre as esferas de governo podem ser influenciadas por diversos fatores, incluindo a dívida pública e a utilização de transferências condicionais. Neste último caso, o governo central concede recursos por meio de transferências aos governos subnacionais em função do alcance de determinados objetivos ou metas previamente estabelecidas (Lima & Diniz, 2016). Tais fatores podem impactar o federalismo fiscal de um país de diferentes maneiras, e devem ser considerados na análise das relações fiscais entre as esferas de governo, sobretudo nas questões de eficiência e eficácia de políticas públicas em áreas de atuação prioritária do governo.

Conforme abordado por Linhares e Cunha (2010), a implementação de mecanismos de articulação federativa é essencial para promover tanto a cooperação quanto a coordenação entre os entes federados, evitando conflitos e incentivando-os a trabalhar em prol de objetivos comuns. Estes mecanismos são importantes para garantir a eficácia das políticas públicas e evitar a duplicação de esforços e recursos. Além disso, a coordenação também é crucial para prevenir conflitos entre as diferentes esferas de governo e para harmonizar os objetivos políticos em nível nacional (Linhares & Cunha, 2010).

De acordo com Pacheco et al. (2019), as transferências de recursos aos municípios brasileiros podem ocorrer de duas maneiras distintas. De um lado, há as transferências incondicionais, em que os recursos podem ser utilizados livremente pelo prefeito em qualquer função da administração pública. Por outro lado, existem as transferências condicionais, em que os recursos devem ser empregados em um campo específico da administração pública municipal.

Não obstante, conforme Mendes (2005) há outras classificações de transferências intergovernamentais: com ou sem contrapartida, e limitadas ou ilimitadas. As transferências condicionais com contrapartida são proporcionais ao montante aplicado pelo receptor em um gasto previamente designado, enquanto as transferências condicionais sem contrapartida não possuem uma proporção específica entre o valor doado e o montante aplicado. As transferências limitadas têm um valor máximo estabelecido pelo doador, enquanto as transferências ilimitadas não possuem um valor máximo definido, permitindo ao receptor receber o montante necessário de acordo com suas necessidades (Mendes, 2005).

Ambas as formas de transferências têm impactos sobre a arrecadação tributária dos municípios. Nascimento (2010) explica que tanto as transferências condicionais quanto as incondicionais podem ter impactos negativos na eficiência da arrecadação tributária dos municípios. Por outro lado, para Pacheco (2020) as transferências condicionais, como aquelas relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), geralmente têm um impacto positivo na arrecadação tributária municipal. E em relação às transferências incondicionais o autor afirma que quando os municípios recebem recursos sem restrições ou exigências específicas de uso, tendem a expandir os gastos municipais, uma vez que seu crescimento tende a ser maior em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) municipal.

É importante ressaltar que existem diferentes tipos de transferências relacionadas à educação e à saúde no Brasil. No caso da educação, as transferências podem ser agrupadas em três categorias principais: as provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que inclui o Salário Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE); as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) realizadas pelos estados; e as transferências do Fundeb feitas pela União (Rocha, 2019).

Quanto à saúde, as transferências vinculadas estão relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e podem abranger diversas áreas, incluindo transferências fundo a fundo, que são direcionadas para financiar diferentes aspectos do sistema, como a Atenção Primária, Atenção Especializada, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica e a Gestão do SUS (Rocha, 2019).

Diante dessa realidade, torna-se imprescindível buscar uma gestão mais eficiente dos gastos dessas receitas, uma vez que a arrecadação própria dos municípios é geralmente baixa. Nesse contexto, é necessário adotar medidas que visem maximizar a eficiência na utilização de recursos disponíveis, direcionando-os de forma estratégica para atender às necessidades prioritárias da comunidade (Lima & Diniz, 2016).

## **2.2 Desempenho do Gasto Público (IDGPB)**

O Índice de Desempenho do Gasto Público na Paraíba (IDGPB) é uma ferramenta utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) que

reúne informações estatísticas das áreas da Educação e da Saúde em nível municipal e estadual (TCE-PB, 2020).

O principal objetivo do IDGPB é subsidiar o Tribunal de Contas, os gestores públicos e a sociedade em geral, através de informações relevantes sobre o desempenho dos setores educacionais e de saúde, auxiliando na formulação de políticas públicas e no monitoramento dessas áreas prioritárias tanto nos municípios quanto no estado como um todo (TCE-PB, 2020).

O IDGPB utiliza informações de diversas fontes, como o INEP, o Sistema Único de Saúde, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o IBGE, a Secretaria Estadual de Educação, a Receita Federal do Brasil e o PNUD. Essas instituições fornecem dados educacionais, informações sobre saúde, gastos públicos, estatísticas relevantes, dados específicos sobre a educação no estado, informações financeiras e dados relacionados ao desenvolvimento socioeconômico (TCE-PB, 2020).

No que diz respeito à área da saúde, o IDGPB busca analisar o desempenho dos municípios paraibanos na aplicação dos recursos destinados à saúde pública. Para isso, são considerados indicadores como a cobertura da atenção básica, o acesso a serviços especializados, a disponibilidade de medicamentos, a eficiência na gestão dos hospitais e a qualidade do atendimento prestado à população.

No âmbito da educação, o IDGPB busca avaliar a aplicação dos recursos destinados à educação pública nos municípios paraibanos. São analisados indicadores como a taxa de escolarização, o acesso à educação infantil, a qualidade do ensino, a formação dos professores, a infraestrutura das escolas e a gestão dos recursos educacionais.

A plataforma busca promover a eficiência, transparência e prestação de contas, contribuindo para melhorias nos setores educacionais e de saúde e o desenvolvimento do estado e é fruto de uma parceria entre o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e da Universidade Federal da Paraíba, por intermédio da Fundação de Educação Tecnológica e Cultural da Paraíba (TCE-PB, 2020).

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa foi conduzida em uma amostra de 223 municípios localizados na Paraíba, abrangendo o período de 2017 a 2020. A análise foi restrita aos dados disponíveis na base de dados do IDGPB, uma vez que essa fonte fornece informações disponíveis para o período mencionado.

Este estudo se baseou nos dados coletados no site IDGPB (Indicadores de Desempenho de Gasto Público da Paraíba), que disponibilizou os resultados do Índice de Desenvolvimento Global de Saúde e Educação e a arrecadação municipal dos 223 municípios por meio do Sistema Sagres.

O estudo foi dividido em duas fases, sendo a primeira baseada na análise de três indicadores: Receita per capita, Dependência Financeira e Autossuficiência financeira. O objetivo da utilização desses indicadores é avaliar a situação financeira dos municípios e sua capacidade de arrecadação e autogestão (Lima & Diniz, 2016). Esses indicadores são usados para entender a dinâmica econômica e fiscal das cidades para melhor entender sua autonomia fiscal e dependência de transferências externas de recursos.

Tabela 1  
**Indicadores**

Indicador	Fórmula
Receita per capita: este indicador representa a média de receita por pessoa no município	$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{n}^\circ \text{ de habitantes}}$
Dependência Financeira: este indicador mede o nível de dependência financeira do município em relação aos recursos provenientes de instâncias governamentais superiores	$\frac{\text{Transferências Correntes}}{\text{Receitas Correntes}}$
Autossuficiência Financeira: indicador que avalia a capacidade do município em gerar receitas por meio da sua base econômica local.	$\frac{\text{Tributos diretamente arrecadados} + \text{Receitas não Tributárias}}{\text{Receitas Correntes}}$

Fonte: Adaptado de Lima e Diniz (2016)

Na análise desses indicadores foi calculada a média, para permitir uma análise da situação individual dos municípios em relação à média geral. Dessa forma, foi possível identificar quais municípios se aproximam ou se distanciam mais dessa média, e as variáveis que podem influenciar neste fato, como desenvolvimento econômico e social dos municípios. Ao avaliar a capacidade de arrecadação própria dos municípios por meio dos indicadores como Receita per capita, Dependência Financeira e Autossuficiência Financeira, é possível identificar a extensão da dependência desses municípios em relação às transferências.

A segunda fase consiste no desenvolvimento de um modelo econométrico, considerando como variável independente a relação entre Transferências Vinculadas e Transferências Correntes Totais. A variável dependente foi o Índice de Desempenho do Gasto Público (IDGPB) A análise dessa relação foi executada através da utilização do estimador de momentos generalizados (GMM), tendo em vista a possível endogeneidade existente nos dados utilizados.

Nesse sentido, o modelo de regressão utilizado para esta pesquisa, é expresso pela seguinte equação:

$$IGDPB_{it} = \beta_0i + \beta_1COND_{it} + \varepsilon$$

Onde:

$IGDPB_{it}$  = O IDGPB é a Variável Dependente, onde o termo  $it$  refere-se a cada informação de índice de desempenho, onde cada “i” é um município e o “t” refere-se a cada ano analisado.

$\beta_0i + \beta_1COND_{it}$  = refere-se a variável independente (condicionalidade) onde é proposto que a condicionalidade afeta o desempenho.

$\varepsilon$  = é o termo de erro que captura a variação não explicada pelo modelo.

A expectativa desta pesquisa é de que a condicionalidade das transferências recebidas pelos municípios afete negativamente o desempenho dos mesmos. Apesar das vantagens proporcionadas pelas transferências intergovernamentais, é importante destacar que elas podem ter consequências negativas. Essas consequências incluem o estímulo à expansão dos gastos públicos, a desmotivação para a busca de recursos na base tributária própria e a diminuição dos benefícios das normas de disciplina fiscal (Lima & Diniz, 2016).

Além disso, Diniz (2012) acrescenta que as condicionalidades existentes nas transferências intergovernamentais destinadas à educação impactam negativamente a eficiência dos gastos públicos com o ensino fundamental. Em relação à saúde municipal, a pesquisa conduzida por Parmagnani (2013) revelou que o efeito das transferências condicionais é significativamente maior em comparação com as transferências incondicionais. Baseado na literatura descrita acima, este estudo formulou a seguinte hipótese:

**H<sub>1</sub> - As transferências condicionais afetam negativamente o desempenho no setor público.**

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No que se refere à capacidade de geração de receitas próprias pelos municípios paraibanos, constatou-se que, em média, eles apresentam uma autossuficiência financeira de apenas 7%. Ou seja, em média, apenas 7% dos recursos destinados a fornecer bens e serviços à população são gerados através da arrecadação direta dos municípios. A maior parte dos recursos provém de transferências intergovernamentais e dos tributos arrecadados indiretamente por outros órgãos governamentais. Com base no estudo de Silva e Filho (2018, p.9), que analisou a Influência do Grau de Instrução do Gestor Público no Desempenho Financeiro dos Municípios, constatou-se a ocorrência de resultados similares em relação à autossuficiência financeira, sendo aferida uma média de 7,23%.

João Pessoa e Cabedelo são os municípios mais autossuficientes, obtendo em média até 35% de recursos orçamentários por meio de sua própria arrecadação. Por outro lado, alguns municípios, como Curral Velho, Lagoa, Passagem, Pedro Régis, Riachão do Bacamarte, São Bentinho, São Vicente do Seridó, Serra da Raiz e Tenório, possuem uma baixa capacidade de gerar receitas próprias, representando em torno de 2% de suas receitas.

Nesses casos, a maior parte das receitas destinadas à prestação de bens e serviços públicos provém de instâncias superiores, como transferências intergovernamentais e impostos arrecadados indiretamente. Essa situação chama a atenção para a organização fazendária desses municípios.

A baixa arrecadação das receitas próprias pode estar relacionada a uma base econômica limitada para a exploração governamental. No entanto, é necessário também avaliar se a administração fazendária está cumprindo as diretrizes estabelecidas no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo os meios para uma efetiva arrecadação das receitas tributárias municipais. A literatura federalista reforça as evidências de que os municípios que promovem a arrecadação de receitas próprias são também mais eficientes (Lima, Araújo & Lucena, 2020; Dantas, 2023).

Em relação à condicionalidade das transferências para os municípios paraibanos, constatou-se que, em média, 41% das receitas provenientes dessas transferências estão condicionadas a serem aplicadas nas áreas de Saúde (Sistema Único de Saúde - SUS) e Educação (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB). Isso significa que, do montante total das transferências recebidas pelos municípios, em média, 41% são destinados especificamente para essas áreas, não havendo discricionariedade por parte do gestor público na sua utilização. Os outros 59% das transferências são



recursos que podem ser livremente alocados pelo gestor público de acordo com as necessidades e prioridades do município.

Os municípios de Monteiro, Piancó, São Bento apresentaram os maiores percentuais de vinculação de receitas (acima de 60%) de 2017 a 2020. E a partir de 2021 a 2022 outros municípios aumentaram seu grau de vinculação, como Princesa Isabel, Triunfo, Uiraúna e Umbuzeiro. Isso indica que o orçamento desses municípios está limitado, uma vez que o prefeito é obrigado a destinar esses recursos especificamente para as áreas de educação e saúde, mesmo que haja outras prioridades momentâneas. Além disso, vale ressaltar que nesses mesmos municípios a autossuficiência orçamentária não ultrapassa os 11%, evidenciando uma baixa capacidade de geração de receitas diretamente pelo município.

No entanto, é importante destacar que a maioria dos municípios analisados apresentou uma tendência de crescimento da receita total ao longo dos anos, inclusive durante o período da pandemia de Covid-19. Isso demonstra o apoio financeiro fornecido pelas instâncias superiores aos municípios durante essa crise, possibilitando a prestação de serviços mesmo em um período de recessão. Portanto, apesar do baixo esforço fiscal dos municípios, sua capacidade de produção está sendo ampliada pelo aumento da receita total.

Para testar a hipótese  $H_1$ , foi empregado um modelo de regressão linear de dados em painel com efeitos fixos, visando analisar a relação entre a condicionalidade das transferências intergovernamentais e o desempenho dos municípios. Os resultados desse modelo estão dispostos na Tabela 2.

Tabela 2

**Resultados do modelo econométrico**

IDGPB	Coefficiente	Erro-padrão	t	P> t
COND	-1.469.384	0,4534	-3,24	0,001
_cons	2.329.407	0,1876	12,41	0,000
Observações				892
<i>R-squared</i>				1%

Fonte: Elaboração própria (2023) a partir dos dados do TCE- PB (2023).

É importante destacar que os dados utilizados neste estudo apresentaram heterocedasticidade, ou seja, variação não constante nos dados, o que é comum no contexto do modelo federativo brasileiro, devido às significativas diferenças entre os municípios. Para lidar com esse problema, foi adotado o estimador de Momentos Generalizados (GMM), no qual, ajusta os coeficientes levando em consideração a variabilidade heterogênea dos dados, melhorando assim a precisão das estimativas.

Outro ponto é que dos 223 municípios pela quantidade de anos observados (2017 a 2020) houve 892 observações. Nesse sentido, foram utilizadas 892 observações para examinar a relação entre as variáveis, o que abrange um conjunto de dados relativamente amplo e robusto para realizar a análise estatística

Os resultados da análise indicaram que a variável independente foi estatisticamente significativa a um nível de 1%, o que evidencia sua relevância na explicação do fenômeno em estudo, confirmando a hipótese  $H_1$  desta pesquisa. Além disso, constatou-se que a condicionalidade das transferências exerce uma influência negativa no desempenho dos municípios. Essa relação sugere que a imposição de condições nas transferências intergovernamentais pode impactar adversamente o desempenho dos municípios.

Considerou-se como variável independente a relação entre as Transferências Vinculadas e as Transferências Totais (uma espécie de indicador de vinculação de transferências); que causa a variável dependente IDGPB. Utilizando uma regressão simples, obteve-se R<sup>2</sup> de 1,37%, e influência negativa das transferências condicionais no IDGPB geral. Significa que, quanto mais vinculado for o volume de transferências recebidas, pior será o desempenho do gasto público.

Esse achado corrobora com a literatura de eficiência do setor público (Cesario, 2011; Diniz, 2012), no que diz respeito à perda de eficiência do gasto público municipal quando os recursos recebidos são vinculados a uma área de governo específica. Sabe-se que o envio de recursos financeiros com aplicação vinculada é um instrumento que busca o preenchimento de lacunas horizontais e, conseqüentemente, a manutenção do nível de qualidade de serviços públicos como saúde e educação de maneira igualitária em todo o território nacional.

A vinculação dos recursos garante que os prefeitos recebam um volume estimado de recursos per capita, que são destinados a serviços como educação e saúde, visando promover maior igualdade para a população regional. No entanto, devido às diferenças nas necessidades de cada comunidade, alguns governos locais enfrentam menor pressão por gastos nessas áreas específicas, principalmente quando já possuem estruturas de saúde e educação que atendem adequadamente às necessidades da população (Lima & Diniz, 2016).

Em alguns casos, esses municípios podem contar com a oferta de serviços de saúde provenientes de municípios vizinhos. Portanto, há uma menor pressão por gastos nessas áreas e, teoricamente, o gestor público teria a possibilidade de redirecionar os recursos recebidos para outras áreas de atuação governamental.

Quando os municípios com essas características recebem recursos públicos, principalmente vinculados a áreas específicas, o gestor público fica limitado em sua capacidade de redirecionar tais recursos para outras áreas de atuação governamental. Isso resulta em um dispêndio desnecessário de recursos em saúde e educação. Como consequência, há áreas governamentais que não recebem o volume adequado de recursos, e o excesso de gastos para utilizar os recursos vinculados pode afetar negativamente o desempenho geral das despesas públicas. Além disso, a influência de fatores políticos voltados para melhorar a imagem do prefeito pode potencializar o gasto excessivo e desnecessário (Varela, 2008).

É importante ressaltar que o modelo de regressão apresentado teve um coeficiente de determinação de apenas 1%, indicando que, embora exista significância estatística entre as variáveis estudadas, o modelo capturou apenas algumas características que influenciam o desempenho do gasto público. Para uma análise mais abrangente, é necessário incluir outras características, como fatores econômicos e demográficos dos municípios brasileiros, que apresentam uma ampla diversidade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo da presente pesquisa foi identificar como a condicionalidade das transferências intergovernamentais influenciam o desempenho do gasto municipal. Para isso, levantou-se dados no período de 2017 a 2020. Por meio de um modelo de regressão linear foi possível constatar que a condicionalidade apresentou relação negativa com o desempenho do gasto público.

Desta forma, conforme a literatura apresentada, os resultados mostram que municípios com maior parcela de receitas advindas de transferências vinculadas à saúde e educação também apresentam os menores desempenhos.

Os resultados obtidos confirmam a hipótese levantada de que as transferências condicionais afetam negativamente o desempenho no setor público. Esses resultados destacam a importância de políticas de transferências bem planejadas, levando em conta as necessidades específicas de cada comunidade e a capacidade de realocação dos recursos para otimizar o gasto público. Acima disso, reforça a necessidade de reavaliação dos propósitos da vinculação de transferências intergovernamentais determinadas funções de governo.

É crucial que as transferências sejam direcionadas de forma estratégica, considerando as demandas e as capacidades dos municípios, a fim de evitar o desperdício de recursos e garantir que os investimentos em saúde e educação sejam eficientes.

Diante dos resultados obtidos e considerações realizadas, a presente pesquisa buscou contribuir para a literatura brasileira sobre federalismo fiscal. É importante ressaltar que a relação entre os gastos e o desempenho pode ser influenciada por diversos fatores, como a forma como os recursos são gerenciados, a qualidade dos investimentos realizados e a implementação de políticas adequadas. Portanto, esse estudo serve como um ponto de partida para investigações futuras mais abrangentes no campo da receita pública e do desempenho do gasto público.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2010). Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil. In: Oliveira, R. P., Santana, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco.
- Amaral Filho, J. (2014) Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: Guimarães, P. F. et al. (Orgs.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. P. [304]-327.
- Araujo, L; Bezerra Filho, J.E; Teixeira, A; Motoki, F. (2021). Gestões Municipais no Brasil: um estudo a partir do Índice de Efetividade das Gestões Municipais – IEGM. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. v.20,1-17, Florianópolis – SC.
- Araújo, J. M; Siqueira, R.B.(2016). Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. *Estudos Econômico*, 46(1). 189-219, São Paulo, 2016.
- Araújo, R.J.R.D; Queiroz, D.B.D, Paulo, E, Nobre, C.J.F.(2020) The relationship of governmental transfers nature and the fiscal responsibility of Brazilian municipal governments. *Journal of Accounting, Management and Governance-JAMG*. Brasília: Universidade de Brasília. V. 23, n. 1 (jan-apr 2020) p.124-140.
- Araújo, A.D.F. Vela, H.M.S, Sánchez-Juarez, I. El efecto flypaper y los determinantes del gasto publico estatal em México 1993-2016. *Economía Teoría y Práctica*. a 25. n.53, julio-diciembre, 2020.pp. 177-200, <http://dx.doi.org/10.24275/ETYP/AM/NE/532020/Flores>.

- Bahl, R. W. (1971). A regression approach to tax effort and tax ratio analysis. *Staff Papers*, v. 18, n. 3, p. 570-612.
- Becker, E. (1996). The illusion on fiscal illusion: unsticking the flypaper effect. *Public Choice*. 86: 86-102.
- Berne, R., Schramm, R. (1986). The financial analysis of governments. *Prentice Hall*.
- Bothe, M. Federalismo, um conceito em transformação histórica. In: Shultze, R. O. (1995). Federalismo na Alemanha. Fundação Konrad Adenauer Stiftung. Traduções, n. 7, p. 03-14.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado.
- Dafflon, B; Madiés, T. (2011) Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. *Agence Française de Développement*, Paris, n. 42, 1-72.
- Diniz, J. A. (2012). Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Diniz, J.A, Macedo, M. A. S., Corrar, L.J. (2012) Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. *Gestão e Regionalidade*. V. 28, n. 83, mai-ago.
- Diniz, J.A, Lima, R.H., Martins, V.G. (2017). O efeito flypaper no financiamento da educação fundamental nos municípios paraibanos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, p. 75-134.
- Diniz, J.A. Corrar, L.J. (2011) Efeito das transferências fiscais na eficiência alocativa de recursos públicos: o caso do Fundeb. *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba*. V. 1, p. 1-18.
- Dixit, A; Londregan, J. (1998). Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 113, n. 2, p. 497-529.
- Duarte, J.M.S., Diniz, J.A., Nobre, C.J.F., Araújo, R.J.R. (2016) Eficiência dos gastos públicos nos serviços de saúde municipal. In: *XVI USP International Conference in Accounting*. São Paulo. Área Temática Contabilidade Governamental e Terceiro Setor.
- Groves, S. M; & Valente G. (2003). Evaluating financial condition: o handbook for local government. Washington: The international City/Country Management Association – ICMA.
- Fisher, R. C. (1982). Income and grants effects on local expenditure: the flypaper effect and other difficulties. *Journal of Urban Economics*, v. 12, n. 3, p. 324-345.

Franzese, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1998 aos sistemas de políticas públicas. (2010). Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas.

Howell, J. M.; Stamm, C. F.(1979). Urban fiscal stress: a comparative analysis of 66 US cities. Massachusetts: *Lexington Books* Tese (Ph.D) – University of Illinois, Chicago.

Iudícibus, S. (2006). Teoria da contabilidade. 8. ed. São Paulo: Atlas.

Jacob, B; Hendrick, R. (2013). Assessing the financial condition of local governments: what is financial condition and how is it measured? In: LEVINE, Helisse et al. *Handbook of local government fiscal health*. Burlington: Jones & Bartlett Learning.

Jones, D. B; Scott, R; Kimbro, L; & Ingram, R. (1985). The needs of users of governmental financial reports: *Research Report*. Connecticut: GASB.

Lima, S. C. de; Diniz, J. A. (2016). Contabilidade Pública: análise financeira governamental. 1ª ed. São Paulo: Atlas.

Musgrave, R, A. (1959). Theory of public finance: a study in public economy. McGraw Hill, New York.

Biderman, C.; Arvate, P. (2004). Economia do Setor Público no Brasil.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York, USA: *Harcourt Brace Jovanovich*.

Oates, W. E (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*.

Shah, A. (2007). Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices. *World Bank Publications*.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*.

Wang, X., Dennis, L., & Tu, Y. S. J. (2007). Measuring financial condition: A study of US states. *Public Budgeting & Finance*.

Yu, Y., Wang, J., Tian, X. (2015) Identifying the flypaper effect in the presente of spatial dependence: evidence from education in China's counties. *Munich Personal RePEc Archive*, n. 61, 28 jan. 2015.

## ANEXO A

Indicador	Subcategorias	Descrição
Saúde	Hospitalar	Proporção de internações sensíveis à atenção básica (idosos e crianças) Taxa de partos normais Taxa de hospitais por 100 mil habitantes

		Taxa de nascidos vivos fora do município de residência (deslocamento)
	Ambulatorial	Taxa de nascidos vivos de mães com no mínimo sete consultas de pré-natal Taxa de cobertura populacional estimada pelas unidades básicas de saúde Taxa de unidades móveis de atendimento por 100 mil habitantes Taxa de baixo peso ao nascer Taxa de gestantes menores de idade (< 18 anos) Taxa de partos prematuros (« 38 semanas de gestação)
	Recursos	Custo per capita na função saúde – Gestão Municipal Equipamentos de diagnóstico por imagem em funcionamento por 100 mil habitantes na Atenção Básica Equipamentos de diagnóstico por imagem em funcionamento por 100 mil habitantes na Alta Complexidade Equipamentos de diagnóstico por imagem em funcionamento por 100 mil habitantes na Média Complexidade Equipamentos de odontologia em funcionamento por 100 mil habitantes na Atenção Básica Equipamentos de odontologia em funcionamento por 100 mil habitantes na Alta Complexidade
	Recursos	Equipamentos de odontologia em funcionamento por 100 mil habitantes na Média Complexidade Equipamentos de manutenção da vida em funcionamento por 100 mil habitantes na Atenção Básica Equipamentos de manutenção da vida em funcionamento por 100 mil habitantes na Alta Complexidade Equipamentos de manutenção da vida em funcionamento por 100 mil habitantes na Média Complexidade Taxa de leitos cirúrgicos por 100 mil habitantes Taxa de leitos clínicos por 100 mil habitantes Taxa de leitos de UTI por 100 mil habitantes Taxa de enfermeiros por 100 mil habitantes na Atenção Básica Taxa de médicos por 100 mil habitantes na Atenção Básica Taxa de odontólogos por 100 mil habitantes na Atenção Básica Taxa de equipamentos de diagnóstico por imagem quebrados ou em manutenção na Atenção Básica Taxa de equipamentos de odontologia quebrados ou em manutenção na Atenção Básica Taxa de equipamentos de manutenção da vida quebrados ou em manutenção na Atenção Básica

		<p>Participação da despesa com pessoal e encargos sociais nas despesas de custeio</p> <p>Taxa de equipamentos imagem quebrados ou em manutenção na Média Complexidade</p> <p>Taxa de equipamentos de odontologia quebrados ou em manutenção na Média Complexidade</p> <p>Taxa de equipamentos de manutenção da vida quebrados ou em manutenção na Média Complexidade</p> <p>Taxa de equipamentos imagem quebrados ou em manutenção na Alta Complexidade</p> <p>Taxa de equipamentos de odontologia quebrados ou em manutenção na Alta Complexidade</p> <p>Taxa de equipamentos de manutenção da vida quebrados ou em manutenção na Alta Complexidade</p> <p>Taxa de enfermeiros por 100 mil habitantes na Média Complexidade</p> <p>Taxa de médicos por 100 mil habitantes na Média Complexidade</p> <p>Taxa de odontólogos por 100 mil habitantes na Média Complexidade</p> <p>Taxa de enfermeiros por 100 mil habitantes na Alta Complexidade</p> <p>Taxa de médicos por 100 mil habitantes na Alta Complexidade</p> <p>Taxa de odontólogos por 100 mil habitantes na Alta Complexidade</p>
	Mortalidade	<p>Taxa bruta de mortalidade infantil</p> <p>Número de óbitos infantis</p> <p>Número de óbitos na infância</p> <p>Número de óbitos por doenças do aparelho circulatório</p> <p>Número de óbitos por doenças do aparelho digestivo</p> <p>Número de óbitos por doenças endócrinas e nutricionais</p> <p>Número de óbitos por doenças infecciosas</p> <p>Número de óbitos por neoplasias</p> <p>Número de óbitos por doenças do aparelho respiratório</p> <p>Taxa bruta de mortalidade específica por doenças do aparelho circulatório</p> <p>Taxa bruta de mortalidade específica por doenças do aparelho digestivo</p> <p>Taxa bruta de mortalidade específica por doenças endócrinas e nutricionais</p> <p>Taxa bruta de mortalidade específica por doenças infecciosas</p> <p>Taxa de mortalidade na infância</p> <p>Taxa de mortalidade específica por neoplasias</p> <p>Taxa de mortalidade específica por doenças do aparelho respiratório</p>
Educação	Escolas	<p>Taxa de diretores escolhidos por indicação política</p> <p>Taxa de alunos em jornada de tempo integral</p> <p>Taxa de escolas com alunos em jornada de tempo integral</p> <p>Qualidade da infraestrutura escolar - Fundamental</p> <p>Qualidade da infraestrutura escolar - Infantil</p> <p>Taxa de diretores com formação de nível superior</p>

	Qualidade educacional	Taxa de adequação da formação docente - Fundamental I Taxa de adequação da formação docente - Fundamental II Taxa de adequação da formação docente - Infantil Taxa de docentes com vínculo efetivo - Fundamental Taxa de docentes com vínculo efetivo - Fundamental II Taxa de docentes com vínculo efetivo - Infantil
	Desempenho dos gastos	Custo por aluno na educação básica - Rede Municipal Índice de Eficiência - Fundamental Índice de Eficiência - Fundamental II Participação da despesa com pessoal e encargos sociais nas despesas de custeio