

FUCAPE PESQUISA E ENSINO LIMITADA - FUCAPE RJ

ROSÂNGELA PEREIRA RAMOS

**RESULTADOS FISCAIS DE ENTES SUBNACIONAIS SOB A ÓTICA
DA TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS**

**RIO DE JANEIRO
2019**

ROSÂNGELA PEREIRA RAMOS

**RESULTADOS FISCAIS DE ENTES SUBNACIONAIS SOB A ÓTICA
DA TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – Fucape RJ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante.

Orientador: Prof. Me. Olavo Venturim Caldas

**RIO DE JANEIRO
2019**

ROSÂNGELA PEREIRA RAMOS

**RESULTADOS FISCAIS DE ENTES SUBNACIONAIS SOB A ÓTICA
DA TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – Fucape RJ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovada em 28 de agosto de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Me.: OLAVO VENTURIM CALDAS
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Dra. ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Me.: JOÃO EUDES BEZERRA FILHO
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por fortalecer a minha fé, pela oportunidade de trocar conhecimento, conhecer pessoas especiais e vivenciar momentos agradáveis durante o curso.

Ao meu pai (*in memoriam*) pelas palavras inesquecíveis, que moldam meu caminhar até hoje.

A minha mãe que sempre me impulsionou a enfrentar os desafios.

Ao meu esposo pelo apoio, compreensão e estabilidade emocional.

A minha filha e amiga, grande amor da minha vida, por estar sempre disposta a ouvir e me abraçar nos momentos de cansaço, fazendo renovar minhas energias.

Ao meu orientador Professor Olavo Venturim Caldas por compartilhar conhecimento de forma generosa, pela boa vontade, disponibilidade e por não me deixar desanimar.

Aos demais professores pela contribuição e especialmente ao Professor João Eudes Bezerra Filho pela experiência e ensinamentos que colaboraram para elucidar questões em minhas rotinas de trabalho.

A todos os colegas deste curso pela convivência e em especial à Estela e ao Higo pela força e apoio, possibilitando que o curso transcorresse de forma mais leve para mim.

Às funcionárias da biblioteca e secretaria da FUCAPE, em especial à Alessandra pela gentileza, presteza e eficiência.

“Há uma força motriz mais poderosa que o vapor, a eletricidade e a energia atômica: a vontade.”

(Albert Einstein)

RESUMO

Este estudo analisou a existência de relação entre as características relacionadas aos governantes eleitos e a capacidade de pagamentos de entes subnacionais. A fundamentação teórica foi pautada na capacidade de pagamentos e na teoria das escolhas públicas, na qual o governante toma as suas decisões de acordo com seus anseios e crenças, para os anos de 2010 a 2018. Empregando-se o modelo de regressão logístico binário chegou-se ao resultado que mostrou evidências estatísticas sobre a referida relação. Pode-se concluir que, por vezes, há desvios de comportamento na relação de agência, que carece de controle efetivo das ações dos governantes para evitar situações de crise financeira. A pesquisa contribui no sentido de ampliar o conhecimento e buscar fatores determinantes que possibilitem explicar a gestão de pagamentos dos estados e capitais, sob a perspectiva das escolhas públicas.

Palavras-chave: situação fiscal; capacidade de pagamentos; teoria das escolhas públicas; características dos governantes.

ABSTRACT

This study analyzed the existence of a relationship between the characteristics related to elected officials and the payment capacity of subnational entities. The theoretical basis was based on the ability to pay and on the theory of public choice, in which the ruler makes his decisions according to his wishes and beliefs, for the years 2010 to 2018. Using the binary logistic regression model arrived to the result that showed statistical evidence about the said relationship. It can be concluded that sometimes there are deviations of behavior in the agency relationship, which requires effective control of the actions of the rulers to avoid situations of financial crisis. The research contributes to broaden knowledge and to search for determining factors that make it possible to explain the payment management of states and capitals, from the perspective of public choices.

Keywords: fiscal situation; payment capacity; public choice theory; characteristics of the rulers.

SUMÁRIO

Capítulo 1.....	9
1 INTRODUÇÃO	9
Capítulo 2	13
1 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 CAPACIDADE FINANCEIRA	13
2.1.1 Responsabilidade Fiscal	17
2.1.2 Capacidade de Pagamentos	19
2.1.3 Aspectos relacionados aos indicadores da CAPAG.....	23
2.2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	29
2.3 HIPÓTESES	32
Capítulo 3	39
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	39
3.1 COLETA DE DADOS	39
3.2 REGRESSÃO	40
3.3 VARIÁVEIS	41
Capítulo 4	47
4 ANÁLISE DOS DADOS	47
4.1 RESULTADOS DOS ESTADOS	47
4.1.1 Estatística Descritiva.....	47
4.1.2 Matriz de Correlação	50
4.1.3 Regressão Logística	57
4.2 RESULTADOS DAS CAPITALS.....	63
4.2.1 Estatística Descritiva	63
4.2.2 Matriz de Correlação.....	65
4.2.3 Regressão Logística	71
Capítulo 5	77
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS	79
APÊNDICE.....	85

Capítulo 1

1. INTRODUÇÃO

A partir do ano de 1970, muitos governos locais dos Estados Unidos da América declararam crises fiscais e, desde então, a situação fiscal local tem sido objeto de várias pesquisas acadêmicas (Kloha, Weissert & Kleine, 2005).

O levantamento realizado pela Comissão Consultiva de Relações Intergovernamentais, um dos pioneiros nesta área, produziu uma série de estudos com foco em governo estadual e local, referente à capacidade fiscal ao longo dos anos 1970 e 1980, quando foi desenvolvido um amplo entendimento teórico (Gorina, Maher & Joffe, 2018).

Na década de 90, destacou-se o estudo de Groves; Godsey e Shulman (1981), com a segunda edição de um manual para analisar a situação financeira, que aborda um sistema de monitoramento de tendências financeiras.

Vários estudos foram feitos com modelos utilizando variáveis internas e externas, que procuram prever a solvência, mas ainda não existe consenso sobre a metodologia para avaliar a condição financeira de um ente público (Gorina, Maher & Joffe, 2018).

Já no âmbito governamental brasileiro, com a publicação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, foram fixadas regras, limites e postura gerencial de forma a buscar uma gestão fiscal com o equilíbrio das contas públicas (De Jesus Macedo & Corbari, 2009).

Embora a lei fiscal brasileira determine regramento claro com sanções diante da extrapolação dos limites impostos, verifica-se que são realizadas inúmeras

exclusões enfraquecendo o cumprimento eficaz da referida norma fiscal (Da Cruz, *et. al.* 2018).

Reflexo disso é verificado no estudo elaborado por Da Cruz e Afonso (2018), onde foi evidenciado que alguns indicadores fiscais não estão relacionados positivamente ao pilar do planejamento, indicando que as metas fiscais estabelecidas não respeitam a realidade dos municípios.

Acrescenta-se que Cruz, *et. al.* (2018) constatou em sua pesquisa, referente ao estado do Rio de Janeiro, que os principais limites fiscais foram extrapolados, revelando uma insegurança fiscal a partir de 2012, com o desencadeamento do desequilíbrio fiscal em 2017.

Segundo o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (2017), elaborado pelo Ministério da Fazenda, mesmo com todo o esforço para combater a crise financeira dos estados brasileiros, desde o início de 2015, a solução definitiva dos desequilíbrios fiscais depende de reformas de caráter estrutural, e ainda, devido ao novo cenário macro-fiscal destes entes e a necessidade de tratar a dívida pública de forma sustentável, a metodologia para calcular a Capacidade de Pagamento passou por um aperfeiçoamento no ano de 2017.

É neste novo contexto que esta pesquisa se propõe estudar a situação fiscal através da capacidade de pagamentos dos entes federativos do Brasil, especificamente: os estados e os municípios capitais.

Importante destacar a existência de consequências econômicas oriundas das decisões dos políticos que operam como agentes públicos segundo suas vontades, conforme a teoria da escolha pública (Silva, 1996).

Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa é **analisar se existe relação entre as características relacionadas aos governantes eleitos e a capacidade de pagamentos dos estados e municípios (capitais) brasileiros, no período de 2010 a 2018.**

Existem poucos estudos sobre a capacidade de pagamentos, ou seja, a solvência no setor público, sob o aspecto comportamental dos governantes. As pesquisas encontradas nesta área têm se dedicado, mais especificamente, ao estudo do endividamento público e suas consequências sobre a macroeconomia (De Jesus Macedo & Corbari, 2009).

O diferencial desta pesquisa está em combinar à análise financeira, sob a ótica da capacidade de pagamentos, a observação de variáveis que possam influenciar no nível decisório e afetar resultados fiscais futuros (Zuccolotto & Teixeira, 2014).

Utilizou-se o Modelo Logístico Binário para saber a probabilidade das características dos governantes de afetarem positivamente ou não a capacidade de pagamentos dos estados brasileiros, levando-se em consideração que estas características influenciam as políticas públicas e as práticas de gestão, conforme a teoria da escolha pública.

A relevância desta pesquisa é pelo contexto econômico e financeiro dos entes subnacionais e a importância destes na federação.

Este trabalho pretende contribuir para o arcabouço teórico da condição financeira aplicada ao setor público, e estudos empíricos sobre a capacidade de pagamentos, assim como, para tomada de decisão do gestor adicionando fatores ambientais e organizacionais que influenciam o resultado financeiro.

A presente pesquisa foi estruturada em cinco capítulos: o primeiro, constituído desta Introdução; o segundo, onde é apresentada a fundamentação teórica sobre análise financeira, responsabilidade fiscal, capacidade de pagamentos, teoria da escolha pública e o desenvolvimento das hipóteses; o terceiro capítulo apresenta a metodologia; o quarto capítulo que apresenta as análises dos resultados da pesquisa; e o quinto capítulo, onde são alocadas as conclusões.

Capítulo 2

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CAPACIDADE FINANCEIRA

Segundo Wang, Dennis e Tu (2007), a capacidade que os governos têm de satisfazer as necessidades de prestação de serviços à população, de forma adequada, cumprindo as obrigações atuais e futuras, é chamada de capacidade financeira, condição financeira, equilíbrio financeiro ou solvência financeira.

Alguns estudos de análise financeira comparativa revelam uma complexidade na tentativa de avaliação dos resultados financeiros, já que a política pública varia de cidade para cidade, e as decisões sobre quais os serviços ou investimentos a fornecer, e como financiá-los raramente são uniformes. (SOHL, *et al*, 2009).

A análise financeira é um tema abordado por vários autores tais como: Groves; Godsey e Shulman (1981); Hughes (1986); Kloha, Weissert, Kleine (2005); Miller (2005); Hendrick (2006); Wang (2007); Champman (2008); Coe (2008); SOHL, *et al* (2009); Maher e Daler (2013); Gorina, Maher e Joffe (2018).

O estudos realizados por Groves, Godsey e Shulman (1981) e Gorina, Maher e Joffe (2018), têm a concepção de sistematizar um monitoramento de tendência financeira, considerando as variáveis externas e internas, dos fatores ambientais, financeiros e organizacionais.

Na época inicial do desenvolvimento de sistemas que apoiassem as decisões financeiras, cidades determinaram as suas políticas fiscais a partir da comparação dos seus volumes de receitas e despesas com outras cidades que tivessem características semelhantes, daí a proposta de pesquisa de Hungres (1986) de

realizar uma análise financeira comparativa, para ajudar na decisão da alocação dos gastos dos governos locais.

Hungres (1986) concluiu que a validade da análise financeira comparativa dependerá do grau de comparabilidade da política contábil entre os governos que estão sendo comparados; o custo-benefício das informações deve ser levado em consideração; e o produto das análises pode manter os eleitores mais bem informados sobre a condição financeira, assim como, servirá para tomada de decisões dos gestores.

Kloha, Weissert e Kleine (2005) preocupados com a responsabilidade dos Estados quanto à supervisão do comportamento fiscal dos governos locais, desenvolvem uma escala de forma a prever problemas financeiros, baseada nas perspectivas teóricas das causas do estresse fiscal: população, mercado de trabalho, crescimento governamental, demandas de grupos de interesse e má gestão.

A abordagem comportamental dos gestores financeiros também teve espaço na literatura da análise financeira, conforme pesquisa realizada por Miller (2005), que explora a forma como os gestores financeiros do setor público lidam com os desafios éticos criados por pressão política indevida, demonstrando que o estresse fiscal agrava a pressão ética para a maioria dos gerentes financeiros.

Já Hendrick (2006) trouxe uma abordagem organizacional para examinar possível folga nos saldos dos fundos sem vinculação, seu impacto na situação fiscal e as decisões sobre gastos e receitas, onde mostrou que os governos às vezes geram déficits ou grandes excedentes por razões estratégicas.

Uma vez publicada a norma nº 34 do GASB - *Governmental Accounting Standards Board*, que exige a elaboração de demonstrações financeiras nos Estados Unidos, sob o regime de competência com foco na medição recursos econômicos, surge a possibilidade de realizar análise financeira comparada, assim, Wang (2007) testa modelo de análise usando informações de todo o governo como exigido pelo novo relatório financeiro previsto no GASB.

O estudo de Wang (2007) trabalha com definição de solvência financeira, incluindo as seguintes dimensões e seus indicadores: solvência de caixa - Posição de caixa, Liquidez imediata e Liquidez corrente; solvência orçamentária - Posição operacional e Superávit/Déficit per capita; solvência a longo prazo - Índice de ativos líquidos, Indicador de obrigações de longo prazo, Obrigações de longo prazo per capita; e solvência a nível de serviço – tributos per capita, receitas per capita e gastos per capita.

Nota-se um avanço na temática para pensar na sustentabilidade fiscal, como demonstra Champman (2008) em seu estudo, onde após verificar as tendências de receitas e despesas separadas para os governos estaduais e locais, identifica conjuntos de pressões cíclicas, estruturais e intergovernamentais que afetam a sustentabilidade fiscal.

Champman (2008) sugere que os governos adotem um fundo de reserva para estabilização em épocas de crises, assim como, suavizar a volatilidade das receitas; disparar gatilhos automáticos para impostos e gastos; atenção aos aspectos da globalização, do empreendedorismo público, da educação, imigração, renúncia fiscal e investimentos.

Da mesma forma, Coe (2008) também se preocupa com a prevenção de crises fiscais, e ao realizar estudo de várias cidades dos estados norte americanos, indentifica as práticas que alguns estados utilizaram para evitar crises fiscais: monitorar governos locais e ao detectar sinais de estresse fiscal, os estados devem assistir os governos locais para mitigar o problema, e ainda, em caso de gravidade, os estados devem exigir que os governos locais tomem medidas corretivas fortes como aumento de impostos e redução de gastos.

Sohl (2009) realiza uma revisão da literatura sobre a análise financeira e desenvolve uma abordagem metodológica que cria um grupo de cidades semelhantes sob a premissa que grupos homogêneos fornecem dados mais confiáveis, misturando variáveis socioeconômicas selecionadas e organizadas em seis dimensões: tamanho da população comunitária; tamanho da população da comunidade; tamanho organizacional e escopo dos serviços; receitas e despesas; tamanho do território de serviço; base tributária / atividade econômica; e características comunitárias.

O estudo de Sohl (2009) fornece várias lições para futuras análises comparativas financeiras, e dentre elas destaca-se, para a presente pesquisa, que o envolvimento dos governantes é extremamente importante para o processo de análise.

Da mesma forma, Maher e Daler (2013) ao examinar a relação entre medidas subjetivas e objetivas de condição fiscal, encontraram pouca evidência de que os índices objetivos estão relacionados às avaliações subjetivas administrativas, mencionando que há pouca literatura sobre aqueles que dirigem as decisões políticas.

Em seu estudo atual, Gorina, Mahere Joffe (2018), revela que apesar da vasta literatura sobre a análise financeira e a utilização cada vez mais generalizada de métricas e de modernas práticas de gestão, nos governos de algumas cidades nos Estados Unidos, a questão do consenso sobre a metodologia para prever a crise fiscal ainda falta ser resolvida.

2.1.1 Responsabilidade Fiscal

Segundo Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013), embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha trazido as regras para a promoção de uma gestão fiscal responsável, vários pesquisadores encontram dificuldade para identificar uma variável adequada para avaliar a questão da responsabilidade.

Diversos estudos, de acordo com Cruz, Macedo e Sauerbronn(2013), avaliam a questão através de parâmetros que relacionam cumprimento de prazos e limites, entretanto, estas limitações e vinculações de recursos para determinadas áreas são questionadas quanto à adequação para se caracterizar uma gestão fiscal responsável.

A política fiscal é a atividade do governo que se relaciona às finanças públicas e ao orçamento público, e por isso não pode ser pensada apenas para um mandato, não deve ceder à pressão política e tem que ser capaz de permitir uma resposta efetiva às possíveis mudanças com tempestividade, pois o resultado da política fiscal é fundamentalmente um alto grau de disciplina fiscal (Dziemianowicz & Kargol-Wasiluk, 2015).

A política fiscal deve estar pautada em manter o equilíbrio financeiro e para tanto, deve-se focar no acompanhamento da capacidade de pagamentos para evitar

embaraço financeiro futuro e descontinuidade das atividades, segundo Zanolla e Silva (2017).

Cruz, *et. al.* (2018), em seus estudos, utiliza as variáveis que representam metas e limites fiscais para avaliar o desempenho dos entes públicos, concluindo que a Lei de Responsabilidade fiscal desempenhou função disciplinadora na gestão das finanças públicas até meados de 2012, porém, esta norma não evitou inadequações na gestão de recursos, nem contribuiu para a sustentabilidade fiscal.

Fica evidenciada a controvérsia sobre os benefícios da aplicação das regras fiscais, pois estas se baseiam em um processo orçamentário com viés deficitário, explicado pela abordagem clássica da escolha pública como uma distorção de natureza política resultante de eleitores que superestimam o retorno decorrente das despesas públicas e subestimam o dispêndio futuro de aumentos na tributação, em contrapartida de agentes públicos que procuram extrair vantagens (Gobetti, 2018).

Desta forma, a existência das regras fiscais se justifica pela prevenção de políticas discricionárias inconsistentes, mesmo que estas normas apresentem custos ligados à inviabilidade de utilizar a política fiscal para estabilizar a demanda agregada, os ciclos, o crescimento sustentado, suavizar a tributação e ausência de dispositivos apropriados para enfrentar crises econômicas (Gobetti, 2018).

Neste aspecto, destaca-se a importante função das normas fiscais para o controle do endividamento, desde a Lei nº 9.496/1997, que tratou a repactuação da dívida estadual e apoiou a reestruturação e o ajuste fiscal dos estados, até a Lei de Responsabilidade Fiscal e as resoluções do Senado, que regem os limites e

autorização para realização de operações de créditos pelos entes, buscando garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas (Cruz, *et. al.* 2018).

2.1.2 Capacidade de Pagamentos

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo 52, inciso VIII, a competência privativa do Senado Federal de dispor sobre limites e condições para concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

O Senado Federal, por meio da Resolução nº 43, de 2001, estabeleceu que nos pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno e externo, que envolvam aval ou garantia da União, deverão conter exposição de motivos do Ministro da Fazenda, assim como, a classificação da situação financeira, capacidade de pagamentos, dos entes federados.

O Ministério da Fazenda emitiu a Portaria nº 306, de 10/09/2012 (revogada pela Portaria MF nº 501/2017), que dispôs sobre metodologia para aferir a capacidade de pagamentos (CAPAG), baseada nos dados ponderados dos últimos três anos fiscais, utilizando oito indicadores econômico-financeiros: Endividamento, Serviço da Dívida na Receita Corrente Líquida, Resultado Primário Servindo a Dívida, Despesa com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente Líquida, Capacidade de Geração de Poupança Própria, Participação dos Investimentos na Despesa Total, Participação das Contribuições e Remunerações do RPPS nas Despesas Previdenciárias e Receitas Tributárias nas Despesas de Custeio.

Os referidos indicadores, cada um com pontuação para indicar a variação e pesos específicos, possibilitaram a classificação dos entes nas categorias de A+ a D- (0 a 6, com intervalo de 0,5 para cada categoria), explica Júnior e Aguiar (2018).

No intuito de revisar e atualizar a metodologia citada, a Secretaria do Tesouro Nacional promoveu, no período de 10 de maio a 30 de junho de 2017, consulta pública a respeito da nova proposta de metodologia da avaliação de Capacidade de Pagamentos de Estados, Distrito Federal e Municípios, “com o objetivo de discutir a sustentabilidade fiscal dos entes, de modo que todos pudessem contribuir com a metodologia elaborada em parceria com o Banco Mundial”, conforme a Consulta Pública 01/2017.

Assim sendo, a Portaria nº 306/2012 foi revogada e a classificação da capacidade de pagamentos do Estado, do Distrito Federal ou do Município passou a ser determinada com base na análise dos seguintes indicadores econômico-financeiros: Endividamento; Poupança Corrente; e Liquidez, todos calculados a partir das informações disponibilizadas pelo ente por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Público Brasileiro - Siconfi, conforme parágrafo 1º, artigo 1º da Portaria MF nº 501/2017.

O indicador de endividamento será o resultado da divisão da Dívida Consolidada Bruta pela Receita Corrente Líquida, conforme inciso I, do parágrafo 1º, artigo 1º da Portaria MF nº 501/2017.

O indicador de Poupança Corrente será calculado pela razão da Despesa Corrente pela Receita Corrente Ajustada, conforme inciso II, do parágrafo 1º, artigo 1º da Portaria MF nº 501/2017 e utilizará as informações dos balanços anuais dos três últimos exercícios, utilizando o resultado da média ponderada, com pesos

anuais diferenciados (exercício 1 – 0,50; exercício 2 – 0,30; e exercício 3 – 0,20), conforme dispõe o parágrafo 3º, artigo 1º da referida portaria.

O indicador de Liquidez será o resultado da divisão das Obrigações Financeiras pelas Disponibilidades de Caixa, conforme inciso III, do parágrafo 1º, artigo 1º, considerando para o cálculo somente as fontes de recursos não vinculadas conforme parágrafo 3º, artigo 1º da Portaria MF nº 501/2017.

Esta análise inovou por trazer como proposições a automatização e simplificação dos cálculos com a redução do número dos indicadores e a inclusão de indicador de liquidez dos recursos não vinculados, para melhorar a avaliação da situação fiscal, permitindo identificar dificuldades com os pagamentos de curto prazo, conforme Consulta Pública 01/2017.

Segundo o artigo 2º da Portaria MF nº 501/2017, cada um dos indicadores citados art. 1º, receberá a atribuição de uma letra: A, B ou C , que irá representar a classificação parcial do ente naquele indicador, de acordo com o quadro-resumo:

INDICADOR	SIGLA	FÓRMULA	FAIXA DE VALORES	CLASSIFICAÇÃO PARCIAL
Endividamento	DC	$\frac{\text{Dívida Consolidada}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	$DC < 60\%$	A
			$60\% \leq DC < 150\%$	B
			$DC \geq 150\%$	C
Poupança Corrente	PC	$\frac{\text{Despesa Corrente}}{\text{Receita Corrente Ajustada}}$ (Média ponderada com pesos anuais diferenciados)	$PC < 90\%$	A
			$90\% \leq PC < 95\%$	B
			$PC \geq 95\%$	C
Liquidez	IL	$\frac{\text{Obrigações Financeiras}}{\text{Disponibilidade de Caixa Bruta}}$	$IL < 1$	A
			$IL \geq 1$	C

Figura 1: Quadro-resumo dos indicadores da Capacidade de Pagamentos

Fonte: Portaria MF nº501/2017

Nota: adaptado pela autora

Após a aferição da classificação parcial dos indicadores, será realizada a classificação final da capacidade de pagamento do ente, de acordo com a

combinação da referida classificação parcial dos indicadores, conforme a quadro a seguir, disposto no artigo 3º da Portaria MF nº 501/2017:

CLASSIFICAÇÃO PARCIAL DO INDICADOR			CLASSIFICAÇÃO FINAL DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO
ENDIVIDAMENTO	POUPANÇA CORRENTE	LIQUIDEZ	
A	A	A	A
B	A	A	B
B	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

Figura 2: Quadro de classificação da Capacidade de Pagamentos
Fonte: Portaria MF nº501/2017

Ao passo que os Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal e de Acompanhamento Fiscal aplicarem as mesmas concepções, “as fontes dos dados utilizadas na análise da capacidade de pagamento serão os números apurados no processo da avaliação dos cumprimentos de metas e compromissos”, conforme parágrafo 3º, do artigo 3º da Portaria STN nº 882, de 18/12/2018.

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados - PAF foi instituído para “consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal”, conforme Lei nº 9.496, de 11/09/1997.

Segundo o Manual do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (2019), a partir de 2015, observou-se um declínio da situação fiscal de vários estados, o que levou à publicação da Lei Complementar nº 156, de 28/12/2016, com a alteração dos indicadores das metas fiscais e definição de teto dos gastos, as despesas primárias correntes dos estados participantes do programa.

2.1.3 Aspectos relacionados aos indicadores da CAPAG

A definição dos conceitos das variáveis empregadas na análise da capacidade de pagamento estão disciplinados na Portaria STN nº 882, de 18/12/2018, conforme Tabela 1 do Apêndice.

Estes conceitos apresentam diversos elementos que correspondem aos aspectos orçamentário, patrimonial e fiscal da contabilidade aplicada ao setor público, que se relacionam para efeito de análise da capacidade de pagamentos. Desta forma, diante da escassa literatura específica sobre a capacidade de pagamentos, instituída pela Portaria MF nº 501/2017, é importante percorrer pelo referencial teórico disponível sobre os indicadores para subsidiar o entendimento dos efeitos no contexto brasileiro.

De Jesus Macedo e Corbari, (2009) exploraram o tema endividamento público, que é o resultado de despesas efetuadas em volume maior do que as receitas. Neste estudo, foram utilizadas como variável dependente o endividamento, e como variáveis explicativas: o indicador de estrutura de capital (passivos financeiro e permanente em relação ao ativo total), liquidez, grau de dependência (receitas de transferências em relação à receita total) e percentual de gastos com despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida. Obtiveram como resultado o seguinte: a variável despesa de pessoal apresentou relação positiva, indicando que o acréscimo desta despesa resulta em maior endividamento; a variável liquidez influenciou de forma negativa o endividamento, pois quanto maior disponibilidade de recursos próprios menos necessidade de financiar gastos; o grau de dependência indicou relação negativa, sugerindo que, quanto maior a dependência de

transferências governamentais, menor o endividamento; estrutura de capital expôs uma alta relação positiva com o endividamento.

Matos, (2017) realizou estudo de fontes de financiamento na eficiência dos entes subnacionais, onde foram utilizadas as variáveis de receitas (tributária, transferências e outras receitas) e de créditos nacionais e internacionais para estabelecer correlação com as variáveis sócio-econômicas (pobreza, índice de gine, desemprego, óbitos, anos de estudo, expectativa de vida e quantidade de domicílios). Foram obtidas as seguintes conclusões: alguns entes podem estar dependentes do endividamento para estarem eficientes por um determinado tempo; o serviço da dívida ainda não pareceu comprometer a eficiência, mas o estoque da dívida compromete; evidenciou cenário de desequilíbrios de eficiência e possíveis fontes da má gestão e estados que possuem mais de 60% de sua receita total oriunda de arrecadação tributária, enquanto outros entre 18% e 45%; e caso interessante de estado que obteve um nível máximo de eficiência, com baixa arrecadação de tributos e outras fontes de receitas, porém, com níveis sociais baixos.

Mora (2016), em sua exaustiva análise do endividamento dos estados brasileiros até 2013, comenta algumas conclusões: a dívida refinanciada não teve comportamento linear entre os estados, já a capacidade de pagamento, definida na época com base na Receita Líquida Real, evoluiu de forma diferente entre os entes; e a diminuição da taxa de juros através da Lei Complementar nº 48/2014, que fez revisão dos critérios de indexação da dívida estadual e municipal, permitindo o recálculo.

Na pesquisa de Cavalcante (2016), sobre desempenho fiscal e eleições, foram utilizadas as seguintes variáveis: arrecadação própria (receita tributária em relação à receita corrente), investimentos, e gastos sociais, ambos em relação à receita corrente; de forma a combinar com as variáveis explicativas: reeleito, margem de vitória, tempo de governo, urbanização, PIB per capita e população. Assim, conseguiu as seguintes conclusões: na possibilidade de reeleição, os resultados não foram diferenciados para sem expectativa de reeleição, podendo explicar que um eventual esforço maior do governante em primeiro mandato também pode ser alcançado no segundo, devido à experiência adquirida; o governante no segundo mandato pode manter preocupação com a responsabilização fiscal; quanto à receita, aumentar tributos repercute de forma negativa no processo eleitoral; os governantes que dedicam mais recursos para obras são premiados nas urnas; já os gastos sociais não são visíveis, e sim dispersos, portanto, explicam menos o comportamento eleitoral.

Um tema que contempla mais especificamente o indicador de Poupança Corrente é o de Linhares, Simonassi e Nojosa (2012), onde pesquisou as relações de causalidade entre as variáveis de receitas, despesas e transferências correntes orçamentárias dos municípios brasileiros. Comentam que alguns estudos de causalidade sustentam o sincronismo fiscal ou evidencia a corrente “taxar e gastar”, esta sugere que alterações na tributação levam a mudanças nos gastos, e numa gestão de redução do déficit, o aumento da carga tributária será insuportável de forma intertemporal por conta do estímulo à despesa que a receita adicional provoca. Os autores constataram a hipótese “taxar e gastar” antes da LRF e sugestão de sincronismo após a LRF.

Outro tema importante são os mínimos constitucionais de gastos em ações e serviços públicos de saúde, e manutenção e desenvolvimento do ensino, isto porque são gastos obrigatórios a serem efetuados com base na arrecadação de receitas tributárias. Sobre este tema, Santos, Schettini, Vasconcelos e Ambrosio (2017), utilizando variáveis de despesas com saúde e educação, restos a pagar não processados, receitas tributárias e PIB, verificaram que estes gastos mostram-se correlacionados com a receita tributária, base de cálculo dos mínimos constitucionais, e ainda, que acréscimos nesta arrecadação sejam seguidos de acréscimos nos gastos.

Ainda quanto ao aspecto orçamentário, inter-relacionado com o indicador de liquidez, se destaca o trabalho de Costa, Travassos, Libonati, Ribeiro Filho e Soares (2013), que analisou o regime de competência para o reconhecimento de passivos nos municípios brasileiros, e para tanto utilizou as seguintes variáveis: resultado financeiro; dos restos a pagar não processados e despesas de exercícios anteriores. Obtiveram o seguinte resultado: pouco mais da metade dos municípios tiveram alteração no resultado financeiro após os ajustes parciais pelo regime de competência; e cerca de 1/4 dos municípios tiveram inversão na situação financeira (superavitária para deficitária e vice-versa).

Uma abordagem quantitativa mostrou o panorama fiscal do estado do Rio de Janeiro, utilizando as seguintes variáveis: receita total, receita corrente líquida, despesa total, despesa de pessoal, PIB, dívida consolidada líquida, operações de crédito, amortizações, juros e encargos da dívida, taxa Selic, taxa real de juros, e resultado primário, conforme Da Cruz, *et. al.* (2018).

Um importante indicador macroeconômico é o Produto Interno Bruto, porém para o período observado nesta pesquisa este dado está não se encontra atualizado para os entes subnacionais. Sendo assim, para os estados utilizou-se o Índice de Volume de Vendas do Comércio Varejista, componente do PIB que demonstra robusta explicação do nível de renda da economia e sua manutenção, que segundo Lins e dos Anjos Júnior (2018), este indicador teve maior influência da renda, Selic e índice de confiança, a médio e longo prazo. O referido índice é divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, resultado da Pesquisa Mensal do Comércio.

Outro aspecto relevante trata dos anos de crise, de recessão econômica, que Oreiro (2017) trata ao indicar os anos de 2014, 2015 e 2016 como anos de recessão no Brasil, observando o comportamento do PIB, da taxa de crescimento da formação de capital fixo, do consumo final das famílias, da taxa de câmbio e do custo unitário do trabalho.

Importante fonte de dados analisados são os Boletins de Finanças dos entes Subnacionais elaborados e divulgados anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, onde se encontram panoramas fiscais e diversos indicadores fiscais, dentre eles se destacando ara o objetivo desta pesquisa: o de solvência fiscal (percentual de receita própria em relação à receita total); de financiamento de investimentos (percentual de investimentos com recursos próprios); e de planejamento (Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação à despesa total).

E ainda, é relevante destacar tema atual, que inclusive já foi abordado na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação - CTCONF da STN: as interpretações dadas à LRF pelos Tribunais de Contas.

Segundo Nunes, Marcelino e Silva (2019), a LRF tem recebido interpretações e jurisprudências dos tribunais de contas, elucidando uma mudança típica de conversão (*conversion*). A pesquisa evidencia assimetrias no cumprimento da lei fiscal nos diferentes estados do país, o que caracteriza um deslocamento (*displacement*) por conta de um contexto desfavorável, com forte correlação baseada em indicação política para cargo de conselheiro pelos governantes do estado. Isto acarreta em alguns casos, o gerenciamento (*earnings management*), surgindo gastos excessivos e maior endividamento.

2.2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Segundo Butler (2012), a teoria da escolha pública está no contexto da ciência política e utiliza métodos e ferramentas ligadas à economia para abordar sobre o funcionamento da política e do governo.

Diversos autores da temática política se apóiamem alguns conceitos sobre o ser humano racional, ou seja, o que busca realizar suas escolhas pautadas em seus objetivos e crenças (Ferejohn & Pasquino, 2001).

Na economia, os indivíduos gastam seus recursos, inclusive tempo e esforço, fazendo escolhas para alcançar aquilo que valorizam mais em determinado momento, de modo racional e auto-interessado; assim, a escolha pública aplica os conceitos econômicos ao estudo das escolhas coletivas, tais como, funcionamento

de instituições, mecanismos eleitorais, partidos políticos, grupos de interesse, legislativo e outras partes do setor público (Butler, 2012).

Entretanto, para Silva (1996) não há escolha coletiva, pois a democracia possui a falha de não poder reunir as preferências individuais de forma sólida, ou seja, as escolhas públicas são realizadas por eleitos que vão escolher pelos eleitores onde alocar os recursos baseados nos planos estratégicos dos políticos.

Para Tullock, Brady e Seldon (2002), diferente da escolha na economia, ao tratar de escolha pública existe o problema da informação, pois os políticos tendem a selecionar políticas públicas gerais que atraiam eleitores mal informados, em contraste com os eleitores que possuem um conhecimento maior sobre políticas específicas, daí o surgimento de grupos de interesses específicos que levam os políticos a darem maior atenção a eles.

A relação de agência é notada na relação entre o governante eleito e os eleitores, que têm seus interesses afetados pelas decisões de quem governa (Jensen e Meckling, 1976).

Segundo a teoria da agência, existe o risco de ocorrer divergência de interesses, agravada pela falta de transparência quanto aos dados, ações e resultados (Zamir & Sulitzeanu-Kenan, 2018), e para evitar tal situação, são realizados contratos entre o principal e o agente, para alinhar os interesses entre as partes, fazendo-se necessário o monitoramento das ações deste agente, assim como uma penalização pelos desvios de comportamento (Jensen e Meckling, 1976).

Vários analistas da escolha pública observaram as políticas públicas adotadas e as consequências de suas decisões como agente público, dirigindo ou influenciando na vida das pessoas, através das normas (SILVA, 1996).

Pesquisas que criticam os pressupostos comportamentais da teoria da escolha pública mostram que, segundo a teoria da motivação no serviço público, os funcionários públicos são por vezes motivados por um desejo de promover os interesses públicos sociais (Perry, Hondeghem & Wise, 2010).

Porém, Zamir e Sulitzeanu-Kenan (2018) explicam que algumas recentes descobertas psicológicas corroboram com a maioria dos estudos da teoria da escolha pública, pois mesmo nos casos em que pessoas não mostraram potencial racional de auto-interesses, preocupadas com as normas morais e sociais, evidenciou-se que mecanismos psicológicos automáticos podem levar o indivíduo a alterar seus pensamentos e propósitos éticos para servir a sua própria utilidade.

Segundo Zamir e Sulitzeanu-Kenan (2018), muitos resultados de estudos indicam que grande parte das decisões políticas parecem motivadas pelo interesse próprio, tais como: reeleição, transferências intergovernamentais, poder de veto, decisões em época de eleições, nomeações, regulação de setores, contribuições de campanha, dentre outros.

Macêdo, Dal Vesco e Toledo Filho (2012) comentaram que após o período no qual a teoria da economia do bem-estar analisou as falhas de mercado, justificando a intervenção pública no setor privado, a teoria das escolhas públicas elucidou os limites da intervenção do governo apontando os pontos negativos dessa política. Desta forma, analisou as finanças públicas e as políticas comerciais e regulatórias sob o norte da racionalidade, tentando mostrar os problemas advindos das decisões tomadas com base no auto interesse e domínio econômico.

Segundo Silva (1996), “a teoria da escolha pública, fornece uma boa hipótese de trabalho para o estudo do comportamento dos agentes públicos, sejam eles políticos ou burocratas, que agem de acordo com seus objetivos privados”.

Para Fabre, Scheeffer, Dallabona e Kroetz (2018), as divergências ideológico-partidárias, assim como, o comportamento dos agentes políticos em meio ao interesse público desponta no contexto brasileiro atual, como campo de estudo da teoria das escolhas públicas para explicar em parte, não só, a aplicação dos recursos, como também, os resultados advindos destas decisões.

2.3 HIPÓTESES

Os resultados fiscais de entes subnacionais, no contexto brasileiro, foram agravados no período de 2006 a 2015, apontando que o gestor público não conseguiu conter a escala de gastos crescente em resposta à queda da arrecadação (Júnior & Aguiar, 2018). Vários estudos sobre a gestão fiscal dos entes federados do país foram realizadas na busca por evidenciar as determinantes da situação fiscal e seus possíveis reflexos, tais como: De Jesus Macedo e Corbari (2009); Da Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013); Gobetti (2014); Cruz, et. al. (2018); Da Cruz e Afonso (2018). A solvência tem várias implicações para a formulação de políticas financeiras, pois: a solvência financeira é uma medida mais ampla do que o mero resultado financeiro; as estratégias financeiras projetadas para solvência de curto prazo não necessariamente melhoram a solvência de longo prazo; e ainda, a condição financeira é afetada pelas demandas da população por serviços de qualidade, assim como, pela vontade ou capacidade dos cidadãos de pagarem seus tributos (Groves, Godsey & Shulman, 1981).

A análise da capacidade financeira deve considerar as variáveis exógenas e endógenas, que se constituem fatores: ambientais, que são aqueles sobre os quais a comunidade tem pouco ou nenhum controle (como economia externa, características socioeconômicas da comunidade dentre outros); os organizacionais, que envolvem as práticas e políticas governamentais; e os financeiros, resultantes das decisões organizacionais que se manifestam como medidas de receitas, despesas, dívidas, resultados (Kloha, Weissert & Kleine, 2005; Champman, 2008; e Gorina, Maher & Joffe, 2018).

As respostas às mudanças nos fatores ambientais, devem ser aplicadas pelos agentes públicos, com conhecimento suficiente do problema, entendimento da sua natureza e magnitude, para saber como e quando agir, estando dispostos a fazê-lo por meio de políticas públicas e práticas de gestão (Groves, Godsey & Shulman, 1981; Champman, 2008; e Gorina, Maher & Joffe, 2018).

Conjugando-se os conceitos que afetam a condição financeira, a capacidade de pagamentos, que é atual metodologia para o cálculo do indicador da situação fiscal dos entes subnacionais, e ainda, a teoria da escolha pública, surge a construção de hipóteses que estarão atreladas ao fator organizacional do ente público.

Já que a política fiscal e as práticas de gestão devem fornecer oportunidade de responder às mudanças cíclicas, estruturais e intergovernamentais (Champman, 2008), torna-se importante aferir a existência de influências das características dos governantes na capacidade de pagamento dos entes públicos, considerando que grande parte das decisões políticas parecem motivadas pelo interesse próprio, segundo a teoria da escolha racional (Zamir & Sulitzeanu-Kenan, 2018).

Avellaneda (2007) comenta que em situações de escassez de recursos, gerir as finanças públicas exige conhecimento, diligência e influência por parte do gestor, para que consiga administrar e negociar utilizando as melhores práticas. Para tanto, é de se esperar que o prefeito tenha nível educacional condizente com o cargo para o qual foi eleito.

Avellaneda (2007), Godoy (2014) e Potrich (2015) evidenciaram, em suas pesquisas, que maior nível de escolaridade é preditor de desempenho do prefeito; aumenta a eficiência da gestão e probabilidade deste gestor compor grupo que detenha maior conhecimento financeiro. Já Campos e Costa (2017), ao pesquisarem sobre a eficiência quanto ao cumprimento de prazos e preços de obras públicas, não obtiveram evidências significativas com a variável escolaridade do gestor.

Assim sendo, é elaborada a primeira hipótese relacionada à característica dos governantes (se Estado igual a governador; se Capital igual a Prefeito):

H1: O grau de escolaridade do governante aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos.

O governante toma decisões influenciadas por incentivos e constrangimentos determinados pelo sistema político, e assim, considerando os fatores socioeconômicos, é sugerida uma conexão entre variáveis referentes ao processo político e as consequências das políticas públicas adotadas (Cavalcante, 2013).

Segundo Arvate, Avelino e Lucinda (2008), a prestação de contas democrática costuma aumentar com a institucionalização dos partidos, e os eleitores podem escolher os candidatos que mais preenchem os requisitos de suas preferências.

O sistema partidário brasileiro é caracterizado pelo personalismo, pela volatilidade e de natureza pouco programática e ideológica, sem homogeneidade no país (Arvate, Avelino e Lucinda, 2008), embora tenha caminhado para maior institucionalização e diminuição de volatilidade eleitoral legislativa como nas democracias europeias ocidentais (Zucco, 2010).

Carreirão, (2019) comenta que a forma mais adequada para estimar as posições políticas é através de pesquisa direta aos eleitores, utilizando questionário com escala ou assuntos específicos, o que não afasta o problema de ignorar as variações ideológicas entre candidatos de um mesmo partido, sendo ainda mais grave o enviesar os resultados à congruência, pois eleitores podem projetar suas próprias posições no partido com o qual se alinha. Contudo, é importante notar que a partir do posicionamento dos partidos são consideradas as posições satisfatórias dos governos e legisladores, assumindo no caso de coalizões uma média, segundo o peso de cada partido no governo, dos partidos que a formam.

Conforme Arvate, Avelino e Lucinda (2008), a influência da ideologia partidária não é unânime em resultados fiscais de entes subnacionais, em alguns estudos brasileiros ficou demonstrado que governos estaduais com orientação ideológica de esquerda realizaram política fiscal expansionista.

No estudo de Guerra (2018), foi esperado que os governantes filiados aos partidos de esquerda realizassem maior volume de despesas, porém, os resultados não foram significantes. Diante da controvérsia, é elaborada a hipótese:

H2 – Governante filiado ao partido de ideologia de esquerda diminui a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos.

Quanto ao alinhamento partidário dos governadores com o do Presidente da República, Arvate, Avelino e Lucinda (2008) encontraram significância na produção de resultados primários melhores, diferente daquilo que esperavam. Já Bugarin e Marciniuk, (2017) encontraram evidências que prefeitos com mesmo partido do presidente receberam mais transferências governamentais.

Da mesma forma, Cavalcante (2013) e Campos e Costa (2017) encontraram significância para menor atraso nos prazos em obras e melhor desempenho dos governos municipais de mesmo partido do presidente da república.

A importância desta questão advém de que governantes de entes subnacionais sem apoio político provavelmente não têm bom desempenho, porque envolve inclusive em recebimento de transferências governamentais (Avellaneda, 2007), daí a hipótese:

H3 – O governante filiado ao mesmo partido político do presidente da república aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos.

O conhecimento intuitivo é um recurso cognitivo que influencia o desempenho do governante e é adquirido através do exercício das funções inerentes ao cargo durante o período de trabalho, influenciando de forma a aumentar a sua eficácia (Avellaneda, 2008).

Para Izumi (2019), a experiência política prévia dos governantes, quando se tem um processo de aprendizagem, pode influenciar a atuação na gestão do ente. Sendo assim, é formulada a hipótese:

H4 – A experiência anterior do governante, como chefe de poder executivo por pelo menos um mandato, aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos.

Segundo Izumi (2019), diversos autores argumentam que governantes em segundo mandato não vislumbram incentivos eleitorais, pois não seriam punidos eleitoralmente. Por outro lado, outros argumentam em sentido oposto, governantes experientes em segundo mandato tendem a evitar ações oportunistas porque estariam vulneráveis a investigações e condenações. Cavalcante (2013) e Campos e Costa (2017) encontraram significância com influência positiva no desempenho de governos municipais.

Na pesquisa de Queiroz, Moraes, de Souza e da Silva (2019) evidenciou-se que os governadores diminuem as despesas correntes e aumentam as de capital, nos anos eleitorais, independentemente do mandato. Porém aqueles que têm chance de reeleição gastam bem mais, tanto no município quanto no estado. Diante disto, formula-se a hipótese:

H5 – O governante que foi reeleito em mandato consecutivo, sem chance de candidatura no término do mandato para o mesmo cargo, diminui a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos.

Castro e Nunes (2014) estudaram a questão de deputados federais brasileiros acusados em operações do Ministério Público, referentes aos casos do “Mensalão” e “Sanguessugas”, e reeleição, através da criação variável independente, *dummy* na qual ser acusado no “Mensalão” ou no “Sanguessugas” é definido como 1 e não ser acusado é 0. Oferecida a denúncia e abertos os processos judiciais, observa-se que entre os acusados, estão também, prefeitos. Os

resultados evidenciaram que o envolvimento dos políticos reduz a chances de se eleger, em percentuais diferentes para cada processo.

Ferreira e Bugarin (2017), ao tratarem do comportamento estratégico dos governantes e o poder judiciário, comentam caso do governador José Roberto Arruda, eleito com ampla margem de votos, mas que não concluiu o mandato, ele pediu renúncia em virtude da investigação “caixa de pandora”. Em seguida, foi eleito o candidato de partido oposto ao governador anterior, Agnelo Queiroz, que desempenhou estratégias eleitoreiras, dentre elas a edição, no ano de 2013, de várias normas que concediam aumento salarial aos servidores públicos com inobservância do artigo 169, parágrafo 1º, da Constituição Federal, com impacto financeiro por volta de R\$ 2 bilhões de reais para seus sucessores.

Ferraz e Finan (2011) encontraram significância negativa entre corrupção e reeleição nos municípios onde os prefeitos podem ser reeleitos, constatando que prefeitos sem incentivo de reeleição gastam mais recursos.

Lopes e Toyoshima (2013) analisaram os efeitos que a corrupção exerce sobre a eficiência quando da aplicação dos recursos com saúde e educação, e perceberam que existe uma influência negativa entre as variáveis, sendo assim, pela relevância do tema, recomendam novas pesquisas nos estados brasileiros. Portanto, sugere-se que governantes que detenham uma má reputação política, ou seja, envolvimento em inquéritos, denúncias e condenações em processos ligados à sua atuação como agente político gestor, possam influenciar negativamente os resultados fiscais do ente que governa. Assim sendo, é elaborada a última hipótese de pesquisa: **H6 – A má reputação política do governante diminui a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos.**

Capítulo 3

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 COLETA DE DADOS

A metodologia utilizada para alcançar os objetivos desta pesquisa é a descritiva, que faz uso de dados secundários combinados no intuito de observar a correlação entre as variáveis financeiras, fiscais, socioeconômicas e políticas.

O universo desta pesquisa é formado pelos Estados, Distrito Federal e as Capitais pela relevância financeira e econômica.

Foram utilizadas as informações disponibilizadas, até junho de 20 no banco de dados FINBRA – Finanças do Brasil, SICONF – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, TSE – Tribunal Superior Eleitoral, CNJ – Conselho Nacional de Justiça, MPF – Ministério Público Federal, SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde e Tribunais de Contas dos Estados, num período de 2008 a 2018.

O corte no ano de 2010 será por conta do indicador de liquidez, que utiliza como base de cálculo as disponibilidades de recursos não vinculados. Esta informação só passou a ter divulgação obrigatória a partir de 2010, conforme Portaria STN nº 462/2009. A coleta dos dados terá que retroagir a 2008 por conta do indicador de poupança corrente que utiliza em sua fórmula dados dos três últimos anos.

3.2 REGRESSÃO

A técnica a ser utilizada é a de modelo de regressão logística binária, cuja finalidade é verificar se as características associadas aos governadores influenciam na capacidade de pagamento dos estados brasileiros e do Distrito Federal.

Na regressão logística binária a variável dependente retrata um fenômeno qualitativo e oferece duas possibilidades de resposta – comumente denominado como variável binária ou dicotômica, a qual se atribui o valor 1 ao acontecimento de interesse (sucesso) e 0 (zero) ao acontecimento complementar (insucesso ou fracasso) (Hair Jr. *et. al.*, 2009; Favero & Favero, 2017).

Inicialmente, a capacidade de pagamento dos estados e do Distrito Federal e capitais foi calculada e classificada segundo a metodologia do cálculo apresentada na Portaria MF nº 501/2017. Posteriormente, para o objetivo deste estudo, a variável dependente se apresenta na forma qualitativa de um plano de resposta (A, B, C ou D), sendo delineado como valor um (1) à categoria A, sendo referência de sucesso, ou seja, ente subnacional com alta capacidade de pagamento, e zero (0) para as demais categorias B ou C ou D, considerado como insucesso ou capacidade de pagamento inferior.

Num segundo momento, levando-se em consideração que a Portaria MF nº 501/2017 reconhece a categoria B como situação fiscal boa para a liberação de operações de crédito e garantias aos entes, para expandir o conhecimento com a oportunidade da pesquisa, os dados também foram analisados considerando o valor um (1) às categorias A e B, sendo referência de sucesso, e zero (0) para as demais. Assim amplia-se a análise e a contribuição desta pesquisa.

Desta forma os dados, tanto dos estados quanto das capitais serão analisados considerando duas situações, por isso 2 variáveis dependentes, uma para cada tipo de situação: Cpag_A e Cpag_A&B.

Dessa forma, a equação (1) a seguir representa o modelo empírico correlacionado ao problema da pesquisa, que contribuirá com as hipóteses:

$$Cpag_{it} = \beta_0 + \beta_1 Esc_Gov_{it} + \beta_2 PartEsq_{it} + \beta_3 PPresid_{it} + \beta_4 Expgov_{it} + \beta_5 Reeleito_{it} + \beta_6 Reputgov_{it} + \beta_7 Var_Controle_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

onde: o coeficiente β_1 está conectado com hipótese H1; o coeficientes β_2 com hipótese H2; β_3 à hipótese H3; o coeficiente β_4 à hipótese H4; o coeficiente β_5 à hipótese H5; e o coeficiente β_6 à hipótese H6.

3.3 VARIÁVEIS

Esta pesquisa estuda a relação entre duas ou mais categorias na variável dependente, no intuito de estabelecer a relação entre esta variável dependente e as variáveis independentes.

A variável dependente Cpag – Capacidade de pagamento do estado i no ano t , assume as respectivas categorias A, B, C ou D, oriundo de classificação após aplicação do método CAPAG, conforme Portaria MF 501, de 24/11/2017.

As variáveis independentes foram definidas levando-se em consideração os fatores organizacionais e a teoria das escolhas públicas, conforme o referencial teórico.

No intuito de investigar se o nível de conhecimento do governante aumenta a capacidade de pagamento do estado – hipótese H1, foi definida a *proxy*:

escolaridade do governante (*Esc_gov*), designada por uma variável *dummy*, onde 1 (um) representa os governante com ensino superior completo e 0 (zero) para os demais níveis de instrução abaixo de nível superior.

A hipótese H2 busca testar se o partido político de ideologia de esquerda ao qual o governante está filiado impacta negativamente a capacidade de pagamento do estado. Para este caso, foi definida a *proxy* partido de esquerda (*PartEsq*), sendo o posicionamento político do partido do governante assumida como variável *dummy*, sendo 1 (um) para posição do partido igual a partido de esquerda e 0 (zero) no caso de ser outro partido (centro, direita) e, conforme Carreirão (2006), foram classificados como partidos de esquerda, os seguintes: “PT, PDT, PPS, PCdoB, PSB, PV, PSTU, PCO e PMN”.

A hipótese H3, procura aferir se o partido do governante é partido igual ao do Presidente da República (*PartPresid*) aumentando a capacidade de pagamentos, representado por uma variável explicativa *dummy*, ou seja, quando o partido do governante é o mesmo partido do Presidente da República, em exercício no ano de governo do governante eleito, assume valor 1 (um) e 0 (zero) caso contrário.

A hipótese H4, busca apurar se a experiência anterior do governante durante, pelo menos um mandato, aumenta a capacidade de pagamentos, representada pela variável explicativa experiência do governador (*Expgov*), *dummy*, referente ao ano da posse do governante eleito, sendo 1 (um) para os governantes anteriormente empossados para um mandato de cargo de chefe do poder executivo e 0 (zero) para demais ocupações.

Para a hipótese H5, testa se o governante reeleito diminui a capacidade de pagamentos, representada pela variável *dummy* reeleição (*Reeleito*) – se no ano da

posse do governante este foi reeleito, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição.

E por fim, a variável *dummy* Reputgov, que é uma *proxy* de reputação do governante, que foi criada e está associada à hipótese H4 – A má reputação política do governador diminui a probabilidade da capacidade de pagamentos. A *dummy* Reputgov foi definida como sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos: com aplicação de multa por descumprimento da legislação eleitoral; de julgamento pela rejeição das contas pelos Tribunais de Contas; e/ou em processos jurídicos sob acusação de formação de quadrilha, corrupção, e improbidade administrativa, e 0 (zero) em casos diferentes.

Além das variáveis proxies descritas e as hipóteses, o modelo empírico proposto, contempla também variáveis de controle, de natureza financeira, fiscal, demográfica, econômica e eleitoral, definidas com base no arcabouço do referencial teórico todas em conformidade com a realidade brasileira: Índice de volume de vendas no comércio varejista – IVVCV (esta variável de controle será utilizada somente para os estados, já que este índice não tem divulgação por municípios); População – Popula; ano eleitoral – Anoeleição; Percentual de Despesa de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – Dpess; Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde – Paplicsaúde; Receita Tributária em relação à Receita Corrente - RecTrib; Investimentos com recursos próprios – Invest; Despesas de exercícios anteriores – DEA; Taxa de Juros – Txjuros; e ano de recessão no país – anorecessão.

Conforme metodologia da Portaria MF nº 501/2017, os dados coletados para o cálculo da CAPAG; e o Percentual de Despesa de pessoal em relação à Receita

Corrente Líquida referem-se às informações do poder executivo dos estados, do Distrito Federal e das Capitais.

Na coleta dos dados referentes às características dos governantes foram observadas as informações dos governantes que estiveram maior número de meses no ano, isto porque, alguns dos governadores eleitos não chegaram ao fim do mandato, por razão de cassação de mandato, descompatibilização no último ano de mandato para candidatar-se à nova eleição, ter sido preso por decisão judicial em processo criminal, dentre outros.

As tabelas 1, 2 e 3 apresentam resumo das variáveis definidas neste estudo:

TABELA 1 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DEPENDENTES

SIGLA (FUNÇÃO)	DESCRIÇÃO	SINAL ESPERADO	FONTE
Cpag_A (Dependente)	Capacidade de Pagamento - Variável categórica que representa a classificação da Capacidade de Pagamentos do estado, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (B ou C ou D).		Portaria MF501/2017
Cpag_A&B (Dependente)	Capacidade de Pagamento - Variável categórica que representa a classificação da Capacidade de Pagamentos do estado, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A ou B, e 0 (zero) demais classificações (C ou D).		Portaria MF501/2017

Fonte: elaborado pela autora.

TABELA 2 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

SIGLA (FUNÇÃO)	DESCRIÇÃO	SINAL ESPERADO	FONTE
Esc_gov (Proxy)	Escolaridade - Variável binária – dummy, sendo 1 (um) para os governantes com ensino superior completo e 0 (zero) os demais níveis de escolaridade	Positivo	Avellaneda (2007), Godoy (2014), Potrich (2015), Campos e Costa (2017)

Reeleito (Proxy)	Reeleição - Variável binária – dummy, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição.	Positivo	Cavalcante (2016), Campos e Costa (2017), Izumi (2019), Queiroz, et.al.(2019)
PartEsq (Proxy)	Posicionamento político do partido do governante - Variável binária – dummy, , sendo 1 (um) para posição do partido igual à de esquerda e 0 (zero) para outros casos.	Negativo	Arvate, Avelino e Lucinda (2008), Cavalcante (2013), Guerra (2018) e Carreirão (2019)
PPresid (Proxy)	Partido igual ao do Presidente da República - Variável binária – dummy, sendo 1 (um) para mesmo partido, e 0 (zero) caso não for o mesmo partido	Positivo	Avellaneda (2007), Arvate, Avelino e Lucinda (2008), Cavalcante (2013) e Campos e Costa (2017)
Expgov (Proxy)	Experiência como gestor - Variável binária – dummy, sendo 1 (um) para os governadores anteriormente empossados para cargo de chefe do executivo e 0 (zero) para demais ocupações.	Positivo	Avellaneda (2007), Izumi (2019)
Reputgov (Proxy)	Reputação - Variável binária – dummy, sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos e 0 (zero) em casos diferentes.	Negativo	Castro e Nunes (2014), Ferraz e Finer (2011), Lopes e Toyoshima (2013)

Fonte: elaborado pela autora.

TABELA 3 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE

SIGLA (FUNÇÃO)	DESCRIÇÃO	SINAL ESPERADO	FONTE
Dpess	Percentual de Despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida - Variável contínua que corresponde ao limite com despesa com pessoal do poder executivo	Negativo	De Jesus Macedo e Corbari, (2009)
Paplicsaúde	Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde - Variável contínua que corresponde ao limite mínimo de aplicação de recursos próprios nas ações de saúde	Positivo	Cavalcante (2016); Santos, Schettini, Vasconcelos e Ambrosio (2017)
TxJuros	Taxa de Juros – Variável contínua que corresponde à taxa de juros real referente à Taxa SELIC, divulgada pelo Banco Central	Negativo	Mora (2016)
DEA	Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação ao total de despesas empenhadas - Variável contínua que corresponde ao percentual de empenhamento de despesas de exercícios anteriores no ano.	Negativo	Costa, Travassos, Libonati, Ribeiro Filho e Soares (2013);STN (2018)

Popula	Total da população - Variável em logaritmo que corresponde à população residente no estado ou na capital. Trata-se da população estimada conforme divulgação do IBGE	Negativo	Groves, Godsey & Shulman (1981); Kloha, Weissert e Kleine (2005); Sohl (2009); Cavalcante (2016)
Anoeleição	Ano eleitoral - Variável binária - <i>dummy</i> , sendo 1 para ano de eleição e 0 se não for ano de eleição	Negativo	Cavalcante (2016)
IVVCV	Índice de volume de vendas no comércio varejista - Variável contínua que corresponde IVVCV do estado. Esta variável de controle será utilizada somente para os estados.	Positivo	Lins e dos Anjos Júnior (2018)
Anorecessão	Anos nos quais ocorreram recessão no Brasil – Variável binária – <i>dummy</i> , sendo 1 para os anos 2014, 2015 e 2016 e 0 se não for ano de recessão	Negativo	Oreiro (2017)
RecTrib	Percentual de Receitas Tributárias em relação ao Total de Receitas Correntes – Variável contínua que corresponde ao percentual de receitas tributárias próprias	Positivo	Linhares, Simonassi e Nojosa (2012); Cavalcante (2016); Matos (2017); STN (2018)
Invest	Percentual de Investimentos em relação aos totais de Receitas de Transferências de Capital e Operações de Crédito – Variável contínua que corresponde ao percentual de investimentos realizados com recursos próprios.	Negativo	Cavalcante (2016); STN (2018)

Capítulo 4

4. ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados alcançados com a análise dos dados obtidos por meio da pesquisa para amostras por Estados e por Capitais. Em ambas, inicialmente exibe a estatística descritiva com objetivo de avaliar o perfil da amostra, em sequência, a matriz de correlação cuja função é avaliar a relação entre a variável dependente e variáveis independentes e investigar a ausência ou a presença de multicolinearidade entre variáveis independentes. E por fim, e adequação dos modelos de regressão logística, quando a variável dependente assume valor binário, que qualifica o estado (ou capital) com alta capacidade de pagamento (Cpag_A, classificação na categoria A), classificação A ou B (Cpag_A&B), ou não, a partir da combinação da referida classificação parcial dos indicadores, conforme disposto no artigo 3º da Portaria MF nº 501/2017.

Os dados desta pesquisa foram analisados e formatados por meio do software STATA e de planilha eletrônicas, respectivamente.

4.1 RESULTADOS DOS ESTADOS

4.1.1 Estatística Descritiva

No intuito de aferir a distribuição das variáveis na amostra por estado, considerando o período de análise, a Tabela 4 apresenta as medidas de tendência central – média e mediana, a medida de dispersão – desvio padrão e as medidas de posição – mínimo e máximo das variáveis.

Conforme descrito na metodologia, a variável dependente (Cpag_A) deste estudo é de cunho qualitativo, sendo representado por uma variável binária – assume valor (1) estados com alta capacidade pagamento (A) e valor zero (0) estados capacidade inferior (B, C e D); e para a variável dependente (Cpag_A&B) da segunda regressão desta pesquisa assumir valor (1) para estados com capacidade de pagamento A ou B e valor zero (0) para os classificados nas demais categorias (C e D), conforme a Portaria MF nº 501/2017.

Na amostra, que trata dos estados brasileiros, de um total de 234 observações, 15% foram definidas como alta capacidade de pagamento (Cpag_A), e 56% foram definidas como capacidade de pagamento A ou B (Cpag_A&B).

Observa-se quanto às variáveis proxies de pesquisa, as seguintes estatísticas: 81% da amostra, o governador tem o ensino superior; 31% o governador está no segundo mandato (reeleição); 41% deles pertence ao partido de esquerda; 18% da amostra o governador é do mesmo partido do presidente em exercício; 59% da amostra o prefeito possui experiência anterior como gestor; e 60% tiveram decisões desfavoráveis em processos.

Observa-se quanto às variáveis proxies de pesquisa, as seguintes estatísticas: 81% da amostra, o governador tem o ensino superior; 31% o governador está no segundo mandato (reeleição); 41% deles pertence ao partido de esquerda; 18% da amostra o governador é do mesmo partido do presidente em exercício; 59% da amostra o prefeito possui experiência anterior como gestor; e 60% tiveram decisões desfavoráveis em processos.

TABELA 4 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS INDICADORES – MODELO ESTADOS

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Máximo	N
Cpag_A	0,15	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	234
Cpag_A&B	0,56	0,50	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	234
Esc_gov	0,81	0,39	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	234
Reeleito	0,31	0,47	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
PartEsq	0,41	0,49	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
Ppresid	0,18	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	234
Expgov	0,59	0,49	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	234
Reputgov	0,60	0,49	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	234
Dpress	91,72	12,17	0,00	86,55	92,16	97,59	136,02	234
Paplicsaúde	13,84	2,59	7,62	12,20	12,94	14,95	22,87	234
IVVCV	89,45	8,69	68,30	82,30	88,90	97,00	111,70	234
DEA	2,23	1,90	0,04	0,99	1,69	2,77	11,82	234
Popula	7616025	8818504	451227	2619657	3972295	9277727	45500000	234
Anoeleição	0,34	0,47	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
Anorecessão	0,33	0,47	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
RecTrib	52,18	16,30	10,13	42,11	53,19	67,01	83,29	234
Invest	44,52	28,47	-2,21	23,12	45,36	68,62	100,00	234
TxJuros	4,01	1,83	2,14	2,48	3,61	4,81	7,27	234

Nota explicativa: **Variáveis dependentes:** **Cpag_A** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (B ou C ou D); e **Cpag_A&B** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A ou B, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (C ou D); **Variáveis independentes - proxies:** **Esc_gov** - Dummy escolaridade, sendo 1 (um) para os governadores com ensino superior completo e 0 (zero) os demais níveis de escolaridade; **Reeleito** - Dummy reeleição, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição; **PartEsq** - Dummy posicionamento político do partido do governante, sendo 1 (um) para posição do partido igual à de esquerda e 0 (zero) para outros casos; **Expgov** - Dummy experiência como gestor, sendo 1 (um) para os governadores anteriormente empossados para cargo de chefe do executivo e 0 (zero) para demais ocupações; **Reputgov** - Dummy reputação, sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos e 0 (zero) em casos diferentes; **Variáveis de Controle:** **Dpress** - Percentual de Despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida; **Paplicsaúde** - Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde; **IVVCV** - Índice de volume de vendas no comércio varejista; **DEA** - Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação ao total de despesas empenhadas; **Popula** - Total da população; **Anoeleição** - Dummy Ano eleitoral, sendo 1 para ano de eleição e 0 se não for ano de eleição; **Anorecessão** - Dummy período de recessão no Brasil, sendo 1 para os anos 2014, 2015 e 2016 e 0 se não for ano de recessão; **RecTrib** - Percentual de receitas tributárias em relação ao total de receitas correntes; **Invest** - Percentual de Investimentos em relação aos totais de Receitas de Transferências de Capital e Operações de Crédito; e **TxJuros** - Taxa de Juros.

Fonte: elaborado pela autora.

No tocante às variáveis de controle, observam-se os seguintes resultados: considerando o período analisado, na média, 91,72% das capitais cumprem o limite de despesas de pessoal do poder executivo; a média aproximada do mínimo constitucional para aplicação de recursos à saúde foi de 14%; o índice de Volume de Vendas no Comércio Varejistas, apurou a média de 89,45, no período pesquisado; as despesas de exercícios anteriores teve média de 2,23% do total de despesas empenhadas, sendo que o máximo atingiu 11,82%; a população média foi de

aproximadamente 7,6 milhões de habitantes (Roraima é o estado menos populoso, enquanto São Paulo detém a maior população); 34% da amostra representam ano de eleição (eleições normais nos anos de 2010, 2014 e 2018, eleição suplementar no ano de 2017 para governador do Amazonas); 33% da amostra representam ano de recessão (anos de 2014, 2015 e 2016); na média, 52,18% das receitas correntes totais são receitas tributárias (próprias); na média, 44,52% dos investimentos foram realizados com recursos próprios; e por fim, 4,01% foi a média de taxa de juros reais no período.

4.1.2 MATRIZ DE CORRELAÇÃO

A força de relação linear entre duas variáveis pode ser mensurada pelo coeficiente de correlação que assume valores entre valores entre -1 e menores que 0 indica correlação negativa e valores maiores 0 e menores que 1 significa correlação positiva (Levine et. al., 2014).

Neste estudo, ainda sob o processo de exploração dos dados, se fez o uso a matriz de correlação de Pearson apresentado na Tabela 5. A intenção foi a de estudar a relação linear entre as variáveis dependentes com as variáveis proxies de pesquisa, bem como, avaliar existência ou não de multicolinearidade entre as variáveis independentes. Segundo Hair JR. *et. al.* (2009, p.36) a “Multicolinearidade representa o grau em que qualquer efeito de variável pode ser previsto ou explicado pelas outras variáveis na análise”. A utilização de variáveis independentes, que se mostram altamente correlacionadas, reduz a efetividade de serem previstos os efeitos das variáveis independentes sobre a variável dependente.

TABELA 5 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO – MODELO ESTADOS

Variável	Cpag_A	Cpag_A&B	Esc_gov	Reeleito	PartEsq	Ppresid	Expgov	Reputgov	Dpess	Paplicsaúde	IVVCV	DEA	Popula	Anoeleição	Anorecessão	RecTrib	Invest	TxJuros
Cpag_A	1,00																	
Cpag_A&B	0,37	1,00																
Esc_gov	0,11	0,03	1,00															
Reeleito	-0,10	-0,14	0,09	1,00														
PartEsq	0,04	0,06	0,07	-0,15	1,00													
Ppresid	-0,10	-0,15	-0,01	0,03	0,28	1,00												
Expgov	0,01	0,06	-0,18	0,22	-0,28	0,04	1,00											
Reputgov	-0,12	-0,09	-0,20	0,12	-0,28	-0,12	0,10	1,00										
Dpess	-0,09	-0,02	-0,01	-0,09	0,06	0,06	0,00	-0,04	1,00									
Paplicsaúde	0,32	0,22	-0,12	-0,19	0,09	-0,04	-0,18	-0,23	0,06	1,00								
IVVCV	0,11	0,06	0,12	-0,03	-0,04	-0,08	-0,04	-0,00	-0,09	-0,11	1,00							
DEA	0,04	-0,15	-0,33	-0,07	0,00	0,06	0,02	0,17	0,24	0,29	-0,23	1,00						
Popula	-0,09	-0,15	0,10	0,14	-0,06	0,02	0,16	-0,05	-0,12	-0,37	0,09	-0,18	1,00					
Anoeleição	-0,05	-0,01	0,02	-0,23	0,01	-0,04	-0,15	-0,05	0,05	0,01	0,06	0,00	0,00	1,00				
Anorecessão	-0,14	-0,06	-0,05	0,03	-0,08	-0,01	0,12	0,01	0,05	0,08	-0,10	0,16	0,01	0,01	1,00			
RecTrib	-0,08	-0,17	0,00	0,07	-0,21	-0,06	0,24	-0,10	-0,12	-0,30	0,11	-0,19	0,81	0,03	-0,01	1,00		
Invest	0,16	0,11	0,12	-0,10	-0,18	-0,18	0,12	-0,02	0,01	-0,09	-0,21	-0,05	0,12	0,11	-0,02	0,16	1,00	
TxJuros	-0,11	-0,02	-0,07	0,04	-0,03	0,05	0,09	-0,04	0,07	0,02	-0,47	0,08	0,01	-0,20	0,22	-0,01	0,16	1,00

Nota explicativa: (i) **Variáveis dependentes:** **Cpag_A** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (B ou C ou D); e **Cpag_A&B** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A ou B, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (C ou D); **Variáveis independentes - proxies:** **Esc_gov** - Dummy escolaridade, sendo 1 (um) para os governadores com ensino superior completo e 0 (zero) os demais níveis de escolaridade; **Reeleito** - Dummy reeleição, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição; **PartEsq** - Dummy posicionamento político do partido do governante, sendo 1 (um) para posição do partido igual à de esquerda e 0 (zero) para outros casos; **Expgov** - Dummy experiência como gestor, sendo 1 (um) para os governadores anteriormente empossados para cargo de chefe do executivo e 0 (zero) para demais ocupações; **Reputgov** - Dummy reputação, sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos e 0 (zero) em casos diferentes; **Variáveis de Controle:** **Dpess** - Percentual de Despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida; **Paplicsaúde** - Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde; **IVVCV** - Índice de volume de vendas no comércio varejista; **DEA** - Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação ao total de despesas empenhadas; **Popula** - Total da população; **Anoeleição** - Dummy Ano eleitoral, sendo 1 para ano de eleição e 0 se não for ano de eleição; **Anorecessão** - Dummy período de recessão no Brasil, sendo 1 para os anos 2014, 2015 e 2016 e 0 se não for ano de recessão; **RecTrib** - Percentual de receitas tributárias em relação ao total de receitas correntes; **Invest** - Percentual de Investimentos em relação aos totais de Receitas de Transferências de Capital e Operações de Crédito; e **TxJuros** - Taxa de Juros. (ii) Coeficientes em negrito – significativo ao nível de 5%.

Fonte: elaborado pela autora.

As análises dos pares de correlação com as variáveis dependentes capacidade de pagamentos (Cpag_A e Cpag_A&B) são realizadas a seguir, para os estados:

- quanto à Cpag_A, nenhuma variável explicativa apresenta correlação significativa ao nível de 5%; e somente as variáveis de controle, percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde (Paplicsaúde), ano de recessão (anorecessão) e investimentos com recursos próprios (Invest) apresentaram correlação significativa ao nível de 5% com a variável dependente em questão. A relação com as variáveis de controle (Paplicsaúde e Invest) foi positiva, ou seja, quanto maior for o percentual de recursos próprios aplicados à saúde, maior a chance de obter alta capacidade pagamentos, pois este percentual é aferido com base em receitas tributárias, ou seja, sugere-se que mais recursos próprios estão sendo arrecadados; e de forma semelhante para os investimentos com recursos próprios, maior será a chance de obter alta capacidade de pagamentos, pois se existir margem de recursos próprios tende a evitar o endividamento por operações de crédito. E ainda, a relação negativa com o ano recessão, quanto mais anos de recessão, com queda do PIB, menos consumo, menor o volume de tributos arrecadados, podendo comprometer a capacidade de pagamentos.

- quanto à Cpag_A&B, duas variáveis explicativas, governante no segundo mandato (Reeleito) e governantes de mesmo partido do presidente da república (Ppresid), apresentam correlação significativa ao nível de 5%; e somente as variáveis de controle, percentual de aplicação em saúde com recursos próprios (Paplicsaúde), despesas de exercícios anteriores (DEA), população (Popula) e receita tributária (RecTrib) apresentaram correlação significativa ao nível de 5% com esta variável dependente. A relação com as variáveis explicativas (Reeleito e

Ppresid) foi negativa, indicando que se o governante estiver em seu segundo mandato ou se for do mesmo partido do presidente, menor a chance de conseguir classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Isto porque se Reeleito tende a não vislumbrar incentivos para realizar boa gestão, pois não poderá se candidatar novamente para este cargo na próxima eleição; e se tem mesmo partido de presidente, tende ao estímulo de ampliar os gastos na expectativa de captar recursos junto ao governo federal. Da mesma forma, a relação com as variáveis de controle despesas de exercícios anteriores (DEA), população (Popula) e receita tributária (RecTrib) é negativa, e portanto, quanto maior for o percentual de despesas de exercícios anteriores, maior a população, menor a chance de conseguir classificação A ou B na capacidade de pagamentos do estado, pois sugere mais gastos na referida natureza de despesas e aumento da demanda da população por serviços públicos. Interessante correlação surge para discussão, nesta amostra que contempla os estados, no período pesquisado, onde a relação entre a variável dependente e a receita tributária mostrou-se negativa. Uma das explicações pode estar vinculada à correlação existente entre a receita tributária e a população, ou seja, tende arrecadar mais tributos, mas em contrapartida poderá existir acréscimo não só das demandas por serviços públicos, mas também poderá existir o efeito das despesas para cumprimento dos mínimos constitucionais em ações de serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino. Outra explicação sugere uma gestão ineficiente, com relação de causalidade “taxar e gastar” para as receitas e despesas do estado. Por fim, a relação positiva com a variável Pplicasáude, que sugere o mesmo já comentado para a variável dependente Cpag_A, que teve relação semelhante com esta variável de controle.

Referente às variáveis proxies de pesquisa, os resultados sobre os pares de coeficientes de correlação evidenciam as seguintes relações: PartEsq e Reeleito – coeficiente negativo e significativo, indicando que o governante reeleito está correlacionado negativamente com o governante de partido de esquerda, ou seja, provavelmente os governantes reeleitos não tendem a ser dos partidos de esquerda; PartEsq e Reputgov – coeficiente negativo e significativo, sugere que governantes com decisões desfavoráveis em processos provavelmente não são governantes de partido de esquerda nos estados; PPresid e PartEsq - coeficiente positivo e significativo, pois na maior parte do período pesquisado, o presidente era de partido de esquerda; Expgov e Reeleito - coeficiente positivo e significativo, pode-se explicar que se o governante for reeleito, ele já terá experiência de mandato como gestor; Reputgov e Esc_gov - coeficiente negativo e significativo, sugere que governante com baixa escolaridade provavelmente cometeria erros na gestão que pudessem dar origem a responder processos pelos atos praticados indevidamente; e Esc_gov e Expgov - coeficiente negativo e significativo, sugere que possa existir governantes experientes sem nível superior; e Expgov e PartEsq - coeficiente negativo e significativo, sugere que governantes de partido de esquerda provavelmente não tem experiência anterior como chefe de poder executivo.

No caso das correlações entre as proxies e as variáveis de controle, somente a proxie Esc_gov apresenta correlação significativa e sinal negativo com: Paplicsaúde e DEA, governante com nível superior tende a possuir conhecimentos de gestão para gerir os recursos de forma a cumprir os limites mínimos constitucionais e não realizar despesas de exercícios anteriores sem o devido registro contábil no período de competência; Reeleito apresenta correlação significativa com sinal negativo para Paplicsaúde e Anoeleição, pois governante reeleito não tem mais

incentivos para mostrar boa gerência dos recursos próprios e não pode mais ser reeleito para o mesmo cargo nas próximas eleições, dentro do período pesquisado; PartEsq apresenta correlação significativa e com sinal negativo com RecTrib e Invest, sugere que governantes filiados a partido de esquerda possam ter ideologia voltada para o social, e com isso, poderia não aumentar alíquotas de tributos ou dar subsídios à população, e ainda, tende a realizar mais gastos sociais com os recursos disponíveis. PPresid e Invest – relação significativa e negativa, pois governantes de mesmo partido do presidente tendem a captar recursos no governo federal para fazer investimentos, ao invés de usar recursos próprios. Expgov apresenta relação significativa e positiva com Popula, anorecessão e RecTrib, onde governantes experientes tendem a estar mais bem preparados para governar provavelmente estados mais populosos, enfrentar anos de crise e realizar gestão para melhorar a arrecadação de tributos. Expgov apresenta também significância negativa com Paplicsaúde, anoeleição, sugere que governante experiente tende a gerir os recursos próprios e aplicar em saúde somente o limite e ano de eleição, porque poderá ser último ano de mandato. Reputgov apresenta significância e sinal negativo com Paplicsaúde, pois sugere que governantes que não cumprem o limite mínimo constitucional possa ser responsabilizado pelo descumprimento da norma; Reputgov apresenta significância e sinal positivo com DEA, pois sugere que governantes que tendem a não cumprir normas contábeis possam responder em processos de prestação de contas de governo.

As correlações entre as variáveis de controle, significantes e positivas são: Dpess e DEA, pois sugere possível ocorrência de despesas de exercícios anteriores de pessoal; Paplicsaúde e DEA, pelo mesmo motivo da despesa de pessoal; Anorecessão e DEA, sugere mais execução de despesas de exercícios anteriores

em tempos de crise; RecTrib e Popula, sugere que o crescimento da população e tende a aumentar receitas de tributos; RecTrib e Invest, é provável que ao obter aumento de arrecadação o governante tende a realizar mais investimentos com recursos próprios e evitar o endividamento; TxJuros e anorecessão, sugere que em anos de crise as taxas de juros aumentem; Invest e Txjuros, sugere que se as taxas de juros aumentam os governantes provavelmente investem com recursos próprios para evitar o endividamento.

Finalmente as correlações significantes e negativas entre as variáveis de controle: Popula e Paplicsaúde, se existir um crescimento populacional de forma que a arrecadação dos tributos não possa acompanhar este crescimento, provavelmente as demandas devem ser supridas por recursos vinculados; IVVCV e DEA, sugere que o ente por ser consumidor de insumos, provavelmente pode afetar o comércio local caso o volume de DEA aumente tanto que acarrete a quebra de empresas locais por conta da inadimplência do governo. Popula e DEA, sugere que se população aumenta e arrecadação de tributos aumenta, provavelmente o governante não precisa deixar para saldar os gastos em outro exercício; da mesma forma a relação entre RecTrib e DEA; e TxJuros e Anoeleição, sugere que em ano de eleição a queda de juros é favorável nas urnas, por conta da elevação do consumo já que os eleitores podem ter facilidades para consumir.

4.1.3 REGRESSÃO LOGÍSTICA

A tabela 6 apresenta os resultados do modelo de regressão logístico binário designado para este estudo.

TABELA 6 - ESTIMATIVAS DO MODELO DE REGRESSÃO - ESTADOS

Variável Independente	Variável Dependente	
	CPAG_A	CPAG_A&B

	Coeficiente	Valor p (P> z)	Coeficiente	Valor p (P> z)
	OR		OR	
Constante	1,01e-06	0,05**	0,00	0,09*
Esc_gov	27,80	0,00***	0,77	0,58
Reeleito	0,41	0,15	0,52	0,07*
PartEsq	1,66	0,37	1,74	0,14
Ppresid	0,26	0,10	0,34	0,01***
Expgov	4,73	0,01***	3,29	0,00***
Reputgov	0,49	0,21	1,02	0,96
Dpess	0,95	0,01***	1,00	0,97
Paplicsaúde	1,68	0,00***	1,32	0,00***
IVVCV	1,06	0,07*	1,03	0,18
DEA	1,35	0,06*	0,71	0,00***
Popula	1,09	0,83	1,30	0,31
Anoeleição	0,46	0,14	0,84	0,60
Anorecessão	0,22	0,01***	0,74	0,36
RecTrib	0,96	0,13	0,95	0,01***
Invest	1,03	0,00***	1,01	0,04**
TxJuros	0,89	0,48	1,02	0,84
Nº de Obs.		234		234
Estatística Chi2		71,16		57,71
Prob> Chi2		0,00***		0,00***
Pseudo R²		36,5%		17,9%

Nota explicativa: (i) **Variáveis dependentes:** **Cpag_A** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (B ou C ou D); e **Cpag_A&B** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A ou B, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (C ou D); **Variáveis independentes - proxies:** **Esc_gov** - Dummy escolaridade, sendo 1 (um) para os governadores com ensino superior completo e 0 (zero) os demais níveis de escolaridade; **Reeleito** - Dummy reeleição, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição; **PartEsq** - Dummy posicionamento político do partido do governante, sendo 1 (um) para posição do partido igual à de esquerda e 0 (zero) para outros casos; **Expgov** - Dummy experiência como gestor, sendo 1 (um) para os governadores anteriormente empossados para cargo de chefe do executivo e 0 (zero) para demais ocupações; **Reputgov** - Dummy reputação, sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos e 0 (zero) em casos diferentes; **Variáveis de Controle:** **Dpess** - Percentual de Despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida; **Paplicsaúde** - Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde; **IVVCV** - Índice de volume de vendas no comércio varejista; **DEA** - Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação ao total de despesas empenhadas; **Popula** - Total da população; **Anoeleição** - Dummy Ano eleitoral, sendo 1 para ano de eleição e 0 se não for ano de eleição; **Anorecessão** - Dummy período de recessão no Brasil, sendo 1 para os anos 2014, 2015 e 2016 e 0 se não for ano de recessão; **RecTrib** - Percentual de receitas tributárias em relação ao total de receitas correntes; **Invest** - Percentual de Investimentos em relação aos totais de Receitas de Transferências de Capital e Operações de Crédito; e **TxJuros** - Taxa de Juros. (ii) ***, ** e * significativo ao nível de 1%, 5% e 10% respectivamente.

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, uma forma de verificar estatisticamente o ajuste geral do modelo de regressão logística é avaliar estatística da razão de verossimilhança (LR Chi2). Similar a estatística F nos modelos de regressão linear, a LR Chi2 verifica se todos os coeficientes das variáveis independentes são simultaneamente iguais a zero (Gurajati *et. al.*, 2010). Os resultados indicam que o modelo foi bem ajustado.

Semelhante a estatística *t-student* no modelo de regressão linear, a estatística Z (teste de Wald) verifica se individualmente cada coeficiente associado às variáveis independentes (proxies e controle) são estatisticamente diferente zero. Conforme

verificado na Tabela 7, os dados da estatística de Wald foram significantes ao nível de até 10% para algumas variáveis, com isso, rejeita-se a hipótese nula de que os coeficientes associados às variáveis do modelo proposto são iguais a zero (nem todas) e de que nenhuma das variáveis proxies de pesquisa e controle não produz efeito sobre a variável dependente capacidade de pagamento.

As estatísticas Pseudo R2 informam que 36,5%, para a variável dependente Cpag_A, e que 17,9%, para a variável dependente Cpag_A&B, podem ser explicadas pelas variáveis independentes propostas.

Os resultados da regressão, no que diz respeito às diretrizes desta pesquisa e às hipóteses, se constatarem estatisticamente ao nível de até 10% de significância.

Primeiramente, para responder as hipóteses desta pesquisa, os resultados serão analisados separadamente para cada variável dependente.

Resultados cuja variável dependente é Cpag_A (entes subnacionais que obtiveram classificação A na capacidade de pagamentos no período estudado):

a. no que diz respeito às hipóteses H2, H3, H5 e H6, não foram encontradas evidências estatísticas que corroborassem com as hipóteses;

b. no tocante à hipótese H1, se o grau de escolaridade do governante aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Esc_gov apresentou resultado igual ao esperado. Caso o governante tenha nível superior, terá em média, e mantidas as demais condições constantes, chance 2680% maior de obter a classificação A na capacidade de pagamentos. Este resultado reforça as evidências encontradas por Avellaneda (2007), Godoy (2014) e Potrich (2015) em suas pesquisas sobre desempenho e eficiência da gestão e probabilidade do governante ter maiores conhecimentos de finanças.

c. quanto à hipótese H4, a experiência anterior do governante, como chefe de poder executivo por pelo menos um mandato, aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Expgov apresentou resultado conforme o esperado. Caso o governante tenha experiência anterior como chefe de poder executivo por pelo menos um mandato, terá em média, e mantidas as demais condições constantes, chance 373% maior de obter a classificação A na capacidade de pagamentos. Este resultado reforça as evidências encontradas de significância com influência positiva no desempenho de governos municipais por Cavalcante (2013) e Campos e Costa (2017).

Resultados cuja variável dependente é Cpag_A&B (entes subnacionais que obtiveram classificação A ou B na capacidade de pagamentos no período estudado):

a. no que diz respeito às hipóteses H1, H2, e H6, não foram encontradas evidências estatísticas que corroborassem com as hipóteses;

b. quanto à hipótese H3, se o governante filiado ao mesmo partido político do presidente da república aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Ppresid apresentou resultado contrário ao esperado. Caso o governante seja filiado ao mesmo partido político do presidente, terá em média, e mantidas as demais condições constantes, chance 66% menor de obter a classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Este resultado encontrado é contrário ao estudo elaborado por Arvate, Avelino e Lucinda (2008) que encontraram significância na produção de resultados primários melhores, diferente daquilo que esperavam. Já Bugarin e Marciniuk, (2017) encontraram evidências que prefeitos com mesmo partido do presidente receberam mais transferências governamentais.

Analisando sob o prisma da teoria das escolhas públicas, e considerando os dados da amostra, observa-se que dos 9 anos, objeto desta pesquisa, 7 anos foram governados por presidente filiado a partido de ideologia de esquerda, daí admitir a possibilidade de formação de grupo de interesses específicos, com integrantes de diversas posições políticas, inclusive governantes, com o intuito de perpetuarem no poder. Uma vez desvirtuados do interesse coletivo, há uma quebra da relação de agência e as decisões dos governantes, provavelmente poderiam estar eivadas de auto-interesse (Jensen e Meckling, 1976). No intuito de angariar votos em época eleitoral, os políticos traçam políticas públicas gerais para eleitores desinformados, sem a pretensão de fazer uma boa gestão para seus eleitores e sim para interesse próprio (Tullock, Brady e Seldon, 2002). Acrescente-se que geralmente governantes de esquerda adotam política fiscal expansionista (Arvate, Avelino e Lucinda, 2008);

c. no que se refere à hipótese H4, a experiência anterior do governante, como chefe de poder executivo por pelo menos um mandato, aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Expgov apresentou resultado conforme o esperado. Caso o governante tenha experiência anterior como chefe de poder executivo por pelo menos um mandato, terá em média, e mantidas as demais condições constantes, chance 229% maior de obter a classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Este resultado também foi encontrado para a variável Cpag_A, e os comentários já foram citados.

Em relação às variáveis de controle, foi observada para a análise da variável Cpag_A: a variável percentual de limite de despesa de pessoal que apresenta significância negativa, evidenciando que para cada aumento de um percentual na despesa de pessoal, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 5% menor de alcançar alta capacidade de pagamentos. Isto se explica

porque a despesa de pessoal constitui muitas das vezes a maior despesa de custeio com tendência de crescimento, podendo contribuir no endividamento (De Jesus Macedo & Corbari, 2009); a variável Índice de volume de vendas no varejo apresenta significância positiva, evidenciando que para cada aumento percentual, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 6% maior de alcançar alta capacidade de pagamentos, isto se explica porque provavelmente mais impostos podem ser arrecadados devido o aquecimento do setor de comércio varejista (Luis e Dos Anjos, 2018); a variável ano de recessão apresenta significância negativa, evidenciando que para cada ano a mais de recessão, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 88% menor de alcançar alta capacidade de pagamentos, isto porque ano de crise freia o consumo e com isso pode existir queda de arrecadação, dentre outros efeitos econômicos.

Em relação às variáveis de controle, foi observada para a análise da variável Cpag_A&B: a variável receita tributária apresenta significância negativa, evidenciando que para cada aumento percentual, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 5% menor de alcançar alta capacidade de pagamentos. Isto tende acontecer em condições específicas tais como: a correlação existente entre a receita tributária e a população, ou seja, tende arrecadar mais tributos, mas em contrapartida poderá existir acréscimo não só das demandas por serviços públicos, mas também poderá existir o efeito das despesas para cumprimento dos mínimos constitucionais em ações de serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino. Outra explicação sugere uma gestão ineficiente, com relação de causalidade “taxar e gastar” para as receitas e despesas do estado (Linhares, Simonassi & Nojosa, 2012).

Foi observado que tanto para a análise da variável Cpag_A quanto para a Cpag_A&B, duas variáveis de controle apresentaram significância positiva, são elas: limite de aplicação em saúde e investimentos com recursos próprios. Fica evidenciado que para cada aumento de um percentual no limite de aplicação em saúde, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 68% e 32% maior alcançar alta capacidade de pagamentos ou classificação A ou B na capacidade de pagamentos, respectivamente. Isto se explica porque ao aplicar mais recursos próprios em saúde, indica que provavelmente pode ter havido um aumento na arrecadação de tributos (Schettini, Vasconcelos & Ambrósio, 2017); a variável investimentos com recursos próprios, apresenta significância positiva, evidenciando que para cada aumento percentual, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 3% maior de alcançar alta capacidade de pagamentos, isto se explica porque provavelmente mais receitas tributárias podem estar sendo arrecadadas e o governante preferir não aumentar o endividamento.

E por fim, foi observado que tanto para a análise da variável Cpag_A quanto para a Cpag_A&B, a variável despesas de exercícios anteriores teve significância. Para a Cpag_A, o sinal foi positivo evidenciando para cada aumento percentual de DEA em relação ao total de despesas empenhadas, terá em média, chance 35% maior de conseguir classificação A na capacidade de pagamentos. Isto porque provavelmente poder ter ocorrido aumento de arrecadação, com ânimo de pagar as despesas em atraso. Para Cpag_A&B, o sinal foi negativo e evidencia que para cada aumento percentual de DEA em relação ao total de despesas empenhadas, terá em média, chance 16% menor de conseguir classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Isto porque os resultados financeiros ficam distorcidos, caso o ente

não siga o regime de competência para o reconhecimento de seus passivos financeiros (Costa, *et. al.*,2013).

4.2 RESULTADOS DAS CAPITAIS

4.2.1 Estatística Descritiva

Na aferição da distribuição das variáveis na amostra das capitais foram utilizadas as mesmas premissas anteriores descritas para as variáveis na amostra dos estados brasileiros.

Os resultados apresentados na tabela 7, demonstram que na amostra, que trata das capitais dos estados brasileiros, de um total de 234 observações, 23% foram definidas como alta capacidade de pagamento (Cpag_A), e 53% foram definidas como capacidade de pagamento A ou B (Cpag_A&B).

TABELA 7 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS INDICADORES – CAPITAL

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Máximo	N
Cpag_A	0,23	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	234
Cpag_A&B	0,53	0,50	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	234
Esc_gov	0,90	0,30	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	234
Reeleito	0,33	0,47	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
PartEsq	0,47	0,50	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
Ppresid	0,21	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	234
Expgov	0,46	0,50	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
Reputgov	0,35	0,48	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
Dpress	86,78	10,76	58,96	79,41	87,50	94,17	124,72	234
Paplicsaúde	21,06	4,43	10,59	17,98	20,23	23,65	36,98	234
DEA	2,41	1,98	0,00	0,94	1,95	3,32	9,10	234
Popula	1731878	2373384	228332	494013	909230	1832424	12200000	234
Anoeleição	0,22	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	234
Anorecessão	0,33	0,47	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	234
RecTrib	27,71	10,16	4,13	20,74	27,04	33,71	56,78	234
Invest	62,59	21,29	0,00	51,12	63,73	78,62	100,00	234
TxJuros	4,01	1,83	2,14	2,48	3,61	4,81	7,27	234

Nota explicativa: (i) **Variáveis dependentes:** Cpag_A - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (B ou C ou D); e Cpag_A&B - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A ou B, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (C ou D); **Variáveis independentes - proxies:** Esc_gov - Dummy escolaridade, sendo 1 (um) para os governadores com ensino superior completo e 0 (zero) os demais níveis de escolaridade; Reeleito - Dummy reeleição, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição; PartEsq- Dummy posicionamento político do partido do governante, sendo 1 (um) para posição do partido igual à de esquerda e 0 (zero) para

outros casos; **Expgov** - Dummy experiência como gestor, sendo 1 (um) para os governadores anteriormente empossados para cargo de chefe do executivo e 0 (zero) para demais ocupações; **Reputgov** - Dummy reputação, sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos e 0 (zero) em casos diferentes; **Variáveis de Controle**: **Dpess** - Percentual de Despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida; **Paplicsaúde** - Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde; **DEA** - Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação ao total de despesas empenhadas; **Popula** - Total da população; **Anoeleição** - Dummy Ano eleitoral, sendo 1 para ano de eleição e 0 se não for ano de eleição; **Anorecessão** - Dummy período de recessão no Brasil, sendo 1 para os anos 2014, 2015 e 2016 e 0 se não for ano de recessão; **RecTrib** - Percentual de receitas tributárias em relação ao total de receitas correntes; **Invest** - Percentual de Investimentos em relação aos totais de Receitas de Transferências de Capital e Operações de Crédito; e **TxJuros** - Taxa de Juros.

Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se quanto às variáveis proxies de pesquisa, as seguintes estatísticas: 90% da amostra, o prefeito tem o ensino superior; 33% o prefeito está no segundo mandato (reeleição); 47% deles pertence ao partido de esquerda; 21% da amostra o prefeito é do mesmo partido do presidente em exercício; 46% da amostra o prefeito possui experiência anterior como gestor; e 35% tiveram decisões desfavoráveis em processos.

No tocante às variáveis de controle, observam-se os seguintes resultados: considerando o período analisado, na média, 86,78% das capitais cumprem o limite de despesas de pessoal do poder executivo; a média aproximada do mínimo constitucional para aplicação de recursos à saúde foi de 21,06%; as despesas de exercícios anteriores teve média de 2,41% do total de despesas empenhadas, sendo que o máximo atingiu 9,10%; a população média foi de aproximadamente 1,7 milhões de habitantes (Palmas é a capital menos populosa, enquanto São Paulo detém a maior população); 22% da amostra representam ano de eleição (anos de 2012 e 2016); 33% da amostra representam ano de recessão (anos de 2014, 2015 e 2016); na média, 27,71% das receitas correntes totais são receitas tributárias (próprias); na média, 62,59% dos investimentos foram realizados com recursos próprios; e por fim, 4,01% foi a média de taxa de juros reais no período.

4.2.2 MATRIZ DE CORRELAÇÃO

Neste estudo, ainda sob o processo de exploração dos dados, se fez o uso a matriz de correlação de Pearson apresentado na Tabela 8 para as capitais, utilizando as mesmas premissas anteriores descritas para as variáveis na amostra dos estados brasileiros.

As análises dos pares de correlação com as variáveis dependentes capacidade de pagamentos (Cpag_A e Cpag_A&B) são realizadas a seguir, nota-se:

TABELA 8 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO – CAPITAIS

Variável	Cpag_A	Cpag_A&B	Esc_gov	Reeleito	PartEsq	Ppresid	Expgov	Reputgov	Dpess	Paplicsaúde	DEA	Popula	Anoeleição	Anorecessão	RecTrib	Invest	TxJuros
Cpag_A	1,00																
Cpag_A&B	0,51	1,00															
Esc_gov	-0,09	-0,12	1,00														
Reeleito	0,08	0,14	-0,03	1,00													
PartEsq	0,10	0,09	-0,19	0,03	1,00												
Ppresid	0,23	0,13	-0,04	0,09	0,35	1,00											
Expgov	0,06	0,08	0,06	0,76	-0,11	0,00	1,00										
Reputgov	0,03	-0,10	-0,01	0,20	-0,27	0,00	0,29	1,00									
Dpess	-0,17	-0,36	-0,12	-0,13	-0,02	-0,07	-0,14	-0,05	1,00								
Paplicsaúde	-0,29	-0,10	0,23	-0,16	-0,26	-0,22	-0,03	0,13	0,23	1,00							
DEA	-0,05	-0,15	-0,15	-0,02	0,01	0,04	0,05	-0,05	0,18	-0,05	1,00						
Popula	-0,26	0,06	0,22	-0,02	-0,15	-0,12	0,01	-0,17	-0,52	0,12	-0,07	1,00					
Anoeleição	0,01	-0,06	-0,02	-0,02	0,07	0,01	-0,04	0,12	0,02	0,04	0,04	0,00	1,00				
Anorecessão	-0,08	-0,12	0,15	-0,32	0,01	-0,09	-0,27	-0,26	0,14	0,15	-0,02	0,02	0,19	1,00			
RecTrib	-0,12	0,05	0,16	0,02	0,02	-0,03	-0,08	-0,25	-0,30	-0,09	-0,24	0,61	-0,04	0,01	1,00		
Invest	-0,01	0,06	0,02	-0,04	-0,02	-0,03	-0,06	0,10	-0,02	0,12	-0,07	-0,04	-0,07	-0,06	-0,05	1,00	
TxJuros	-0,06	0,06	0,00	0,03	-0,01	-0,02	0,04	-0,05	0,02	0,13	0,09	0,01	0,25	0,22	-0,03	-0,10	1,00

Nota explicativa: (i) **Variáveis dependentes:** **Cpag_A** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (B ou C ou D); e **Cpag_A&B** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A ou B, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (C ou D); **Variáveis independentes - proxies:** **Esc_gov** - Dummy escolaridade, sendo 1 (um) para os governadores com ensino superior completo e 0 (zero) os demais níveis de escolaridade; **Reeleito** - Dummy reeleição, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição; **PartEsq** - Dummy posicionamento político do partido do governante, sendo 1 (um) para posição do partido igual à de esquerda e 0 (zero) para outros casos; **Expgov** - Dummy experiência como gestor, sendo 1 (um) para os governadores anteriormente empossados para cargo de chefe do executivo e 0 (zero) para demais ocupações; **Reputgov** - Dummy reputação, sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos e 0 (zero) em casos diferentes; **Variáveis de Controle:** **Dpess** - Percentual de Despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida; **Paplicsaúde** - Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde; **DEA** - Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação ao total de despesas empenhadas; **Popula** - Total da população; **Anoeleição** - Dummy Ano eleitoral, sendo 1 para ano de eleição e 0 se não for ano de eleição; **Anorecessão** - Dummy período de recessão no Brasil, sendo 1 para os anos 2014, 2015 e 2016 e 0 se não for ano de recessão; **RecTrib** - Percentual de receitas tributárias em relação ao total de receitas correntes; **Invest** - Percentual de Investimentos em relação aos totais de Receitas de Transferências de Capital e Operações de Crédito; e **TxJuros** - Taxa de Juros. (ii) Coeficientes em negrito – significativo ao nível de 5%.

Fonte: elaborado pela autora.

- quanto à Cpag A, apenas a variável explicativa governantes de mesmo partido do presidente da república (Ppresid) apresenta correlação significativa ao nível de 5%; e somente as variáveis de controle percentual do limite de despesas de pessoal (Dpess), percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde (Paplicsaúde), e população (Popula) apresentaram correlação significativa ao nível de 5% com a variável dependente em questão. A relação com Ppresid foi positiva, indicando que se o governante for do mesmo partido do presidente, terá mais chance de obter alta capacidade de pagamentos. Já a relação com as variáveis de controle (Dpess, Paplicsaúde e Popula) foi negativa, ou seja, quanto maior for o percentual do limite de despesas de pessoal, de recursos próprios aplicados à saúde e a população da capital, menor será a chance de obter alta capacidade de pagamentos.

- quanto à Cpag A&B, duas variáveis explicativas, governante no segundo mandato (Reeleito) e governantes de mesmo partido do presidente da república (Ppresid), apresentam correlação significativa ao nível de 5%; e somente as variáveis de controle, percentual do limite de despesas de pessoal (Dpess) e despesas de exercícios anteriores (DEA), apresentaram correlação significativa ao nível de 5% com esta variável dependente. A relação com as variáveis explicativas (Reeleito e Ppresid) foi positiva, indicando que se o governante estiver em seu segundo mandato ou se for do mesmo partido do presidente, maior a chance de conseguir classificação A ou B na capacidade de pagamentos. De forma diferente, a relação com as variáveis de controle é negativa, e portanto, quanto maior for o percentual de limite de despesas de pessoal, assim como, no caso de despesas de

exercícios anteriores, menor a chance de conseguir classificação A ou B na capacidade de pagamentos da capital.

Observa-se que somente duas variáveis têm correlação semelhante tanto para Cpag_A quanto para Cpag_A&B: governante de mesmo partido de presidente que tem mais chance de melhorar a capacidade de pagamentos, e percentual de limite de despesas de pessoal que, por conta da relação negativa, piora a capacidade de pagamentos.

Referente às variáveis proxies de pesquisa, alguns resultados sobre os pares de coeficientes de correlação se mostraram interessantes: PartEsq e Esc_gov – coeficiente negativo e significativo, indicando que o grau de escolaridade do governante está correlacionado negativamente com o governante de partido de esquerda, ou seja, provavelmente os governantes que têm nível superior não são dos partidos de esquerda; estatística semelhante foi notado entre PartEsq e Reputgov – governantes com decisões desfavoráveis em processos provavelmente não são governantes de partido de esquerda nas capitais; as demais correlações entre as proxies são positivas: PPresid e PartEsq, pois na maior parte do período pesquisado, o presidente era de partido de esquerda; Expgov e Reeleito, pode-se explicar que se o governante for reeleito, ele já terá experiência de mandato como gestor; Reputgov e Reeleito, pois se já exerceu mandato terá maior probabilidade de vir a ser cobrado pelos atos durante àquela gestão; e Reputgov e Expgov, pela mesma razão da correlação anterior.

No caso das correlações entre as proxies e as variáveis de controle, somente a proxy Esc_gov apresenta correlação significativa e sinal positivo com variáveis de controle, são elas: Paplicsaúde, Popula, anorecessão e RecTrib, inferindo que se o governante possui nível superior, maior a aplicação de recursos próprios em saúde,

poderá ser governante de capital mais populosa, poderá enfrentar mais anos de recessão e também aumentar a arrecadação de receita tributária, isto porque se deduz que provavelmente governantes com maior nível de instrução poderão gerir melhor.

Todas as demais correlações entre proxies e variáveis de controle são significantes e negativas, podendo inferir o seguinte: Esc_gov e DEA, governante com nível superior realiza menos despesas de exercícios anteriores, cumprindo com regime de competência da contabilidade; Reeleito e Dpess, Paplicsaúde, anorecessão, governante reeleito é mais experiente para conter gastos com pessoal ou sociais e passará por menos anos de recessão porque não poderá ser reeleito novamente; PartEsq e Paplicsaúde, Popula, o governante de partido de esquerda poderá aplicar menos recursos próprios em saúde, governar cidades com menos população; PPresid e Paplicsaúde, se governante tem mesmo partido de presidente pode aplicar menos em saúde com recursos próprios; Exgov, Dpess, anorecessão, se governante é experiente poderá gerir melhor diminuindo os gastos de pessoal e caso esteja no segundo mandato poderá passar por menos anos de recessão; Reputgov e Popula, anorecessão e RecTrib, se governante possui processos nos quais teve alguma condenação inerente à atividade política, governa em cidades menos populosas, passará por menos anos de recessão e arrecadará menos receita tributária (poderá por exemplo renunciar receitas a grupos específicos).

As correlações entre as variáveis de controle, significantes e negativas são: Dpess e Popula, RecTrib, sabendo que as variáveis população e receita tributária são moderadamente correlacionadas, se capital tem mais população, então arrecada mais tributos e conseqüentemente melhora o indicador de limite de despesa de pessoal por aumentar a receita corrente líquida. Outra correlação

negativa é entre RecTrib e DEA, porque se arrecadação aumenta, as despesas passarão a ser executadas no mesmo exercício, por disponibilidade de caixa.

Finalmente as correlações significantes e positivas entre as variáveis de controle: Dpress e Paplicsaúde, DEA, anorecessão, se o percentual de aplicação com recursos próprios em saúde aumenta, é provável que esta aplicação ocorra com mais profissionais de saúde, aumentando a despesa de pessoal, despesas de exercícios anteriores de pessoal irão aumentar a execução orçamentária de pessoal no exercício atual e em anos de recessão a arrecadação de tributos tem queda considerável, podendo afetar o percentual de limite de despesa com pessoal, por conta da diminuição de receita corrente líquida; Paplicsaúde e ano de eleição, os anos de eleição são os de último ano de mandato e geralmente os governantes caso tenham chance de ser reeleito, aumentam gastos para diminuir as demandas da população; RecTrib e Popula, se infere que em capitais mais populosas, ocorrerá uma maior arrecadação de tributos; e Anoeleição e anorecessão e txjuros.

No que diz respeito ao problema de multicolinearidade entre as variáveis independentes, não foi evidenciado nenhum coeficiente com estatísticas destoante – valores próximo -1 e 1. O maior valor observado foi de 0,61, coeficiente entre RecTrib e Popula.

4.2.3 REGRESSÃO LOGÍSTICA

A tabela 7 apresenta os resultados do modelo de regressão logístico binário designado para este estudo.

TABELA 7 - ESTIMATIVAS DO MODELO DE REGRESSÃO – CAPITAL

Variável Independente	Variável Dependente			
	CPAG_A		CPAG_A&B	
	Coeficientes	Valor p (P> z)	Coeficientes	Valor p (P> z)
	OR		OR	

Constante	2,28E+12	0,00***	4,39E+07	0,00***
Esc_gov	0,85	0,79	0,21	0,02**
Reeleito	0,75	0,67	1,75	0,29
PartEsq	0,65	0,34	0,75	0,43
Ppresid	2,33	0,07*	2,10	0,08*
Expgov	1,32	0,67	1,10	0,85
Reputgov	0,54	0,20	0,26	0,00***
Dpress	0,90	0,00***	0,89	0,00***
Paplicsaúde	0,91	0,12	1,07	0,11
DEA	0,99	0,91	0,84	0,05**
Popula	0,25	0,00***	0,59	0,06*
Anoeleição	1,37	0,50	0,83	0,64
Anorecessão	0,93	0,88	0,67	0,28
RecTrib	1,01	0,66	0,99	0,79
Invest	1,00	0,77	1,01	0,34
TxJuros	0,91	0,42	1,13	0,18
Nº de Obs.	234		234	
Estatística Chi2	60,37		66,73	
Prob> Chi2	0,00***		0,00***	
Pseudo R ²	24,1%		20,6%	

Nota explicativa: (i) **Variáveis dependentes:** **Cpag_A** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (B ou C ou D); e **Cpag_A&B** - Dummy capacidade de pagamento, sendo 1 (um) se o estado foi classificado com nível A ou B, ou seja, alta capacidade de pagamentos e 0 (zero) demais classificações (C ou D); **Variáveis independentes - proxies:** **Esc_gov** - Dummy escolaridade, sendo 1 (um) para os governadores com ensino superior completo e 0 (zero) os demais níveis de escolaridade; **Reeleito** - Dummy reeleição, sendo 1 (um) para governante reeleito e 0 (zero) caso não trate de reeleição; **PartEsq** - Dummy posicionamento político do partido do governante, sendo 1 (um) para posição do partido igual à de esquerda e 0 (zero) para outros casos; **Expgov** - Dummy experiência como gestor, sendo 1 (um) para os governadores anteriormente empossados para cargo de chefe do executivo e 0 (zero) para demais ocupações; **Reputgov** - Dummy reputação, sendo 1 (um) para decisões desfavoráveis em processos e 0 (zero) em casos diferentes; **Variáveis de Controle:** **Dpress** - Percentual de Despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida; **Paplicsaúde** - Percentual de recursos próprios aplicados nas ações da saúde; **DEA** - Percentual de despesas de exercícios anteriores em relação ao total de despesas empenhadas; **Popula** - Total da população; **Anoeleição** - Dummy Ano eleitoral, sendo 1 para ano de eleição e 0 se não for ano de eleição; **Anorecessão** - Dummy período de recessão no Brasil, sendo 1 para os anos 2014, 2015 e 2016 e 0 se não for ano de recessão; **RecTrib** - Percentual de receitas tributárias em relação ao total de receitas correntes; **Invest** - Percentual de Investimentos em relação aos totais de Receitas de Transferências de Capital e Operações de Crédito; e **TxJuros** - Taxa de Juros. (ii) ***, ** e * significativo ao nível de 1%, 5% e 10% respectivamente.

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, uma forma de verificar estatisticamente o ajuste geral do modelo de regressão logística é avaliar estatística da razão de verossimilhança (LR Chi2). Similar a estatística F nos modelos de regressão linear, a LR Chi2 verifica se todos os coeficientes das variáveis independentes são simultaneamente iguais a zero (Gurajati *et. al.*, 2010). Os resultados indicam que o modelo foi bem ajustado.

Semelhante a estatística *t-student* no modelo de regressão linear, a estatística Z (teste de Wald) verifica se individualmente cada coeficiente associado às variáveis independentes (proxies e controle) são estatisticamente diferente zero. Conforme verificado na Tabela 7, os dados da estatística de Wald foram significantes ao nível

de até 10% para algumas variáveis, com isso, rejeita-se a hipótese nula de que os coeficientes associados às variáveis do modelo proposto são iguais a zero (nem todas) e de que nenhuma das variáveis proxies de pesquisa e controle não produz efeito sobre a variável dependente capacidade de pagamento.

As estatísticas Pseudo R2 informam que 24,1%, para a variável dependente Cpag_A, e que 20,6%, para a variável dependente Cpag_A&B, podem ser explicadas pelas variáveis independentes propostas.

Os resultados da regressão, no que diz respeito às diretrizes desta pesquisa e às hipóteses, se constatam estatisticamente ao nível de até 10% de significância.

Primeiramente, para responder as hipóteses desta pesquisa, os resultados serão analisados separadamente para cada variável dependente.

Resultados cuja variável dependente é Cpag_A (entes subnacionais que obtiveram classificação A na capacidade de pagamentos no período estudado):

a. no que diz respeito às hipóteses H1, H2, H4, H5 e H6, não foram encontradas evidências estatísticas que corroborassem com as hipóteses;

b. no tocante à hipótese H3, governante filiado ao mesmo partido político do presidente da república aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Ppresid apresentou resultado conforme esperado. Caso o governante da capital seja filiado ao mesmo partido do presidente da república, terá em média, e mantidas as demais condições constantes, chance 133% maior de obter alta capacidade de pagamentos. Este resultado reforça os resultados encontrados por Avellaneda (2007), Arvate, Avelino e Lucinda (2008), Cavalcante (2013) e Campos e Costa (2017) em seus estudos sobre alcance de resultados

primários melhores, recebimento de transferências governamentais, melhor desempenho em governos e prazos de obras, respectivamente.

Resultados cuja variável dependente é Cpag_A&B (entes subnacionais que obtiveram classificação A ou B na capacidade de pagamentos no período estudado):

a. no que diz respeito às hipóteses H2, H4, e H5, não foram encontradas evidências estatísticas que corroborassem com as hipóteses;

b. quanto à hipótese H1, se o grau de escolaridade do governante aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Esc_gov apresentou resultado contrário ao esperado. Caso o governante tenha nível superior, terá em média, e mantidas as demais condições constantes, chance 79% menor de obter a classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Este resultado é diferente dos resultados encontrados por Avellaneda (2007), Godoy (2014) e Potrich (2015), em sua pesquisa referente desempenho do prefeito. Analisando sob o prisma da teoria das escolhas públicas, este governante que tem menor chance na capacidade de pagamentos, embora tenha um grau de instrução maior que os outros (partindo do princípio que este indivíduo percorreu o caminho normal em uma universidade, ou seja, adquiriu conhecimentos), provavelmente age motivado por interesse próprio e/ou em defesa de grupos de interesses específicos em suas decisões políticas de governo (Butler, 2012);

c. no que se refere à hipótese H3, governante filiado ao mesmo partido político do presidente da república aumenta a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Ppresid apresentou resultado conforme esperado. Caso o governante da capital seja filiado ao mesmo partido do presidente da república, terá em média, e mantidas as demais condições constantes, chance

110% maior de obter classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Os mesmos argumentos explicitados na Cpag_A valem para a Cpag_A&B;

d. em relação à hipótese H6, se a má reputação política do governante diminui a probabilidade de alcançar alta capacidade de pagamentos, a variável Reputgov apresentou resultado conforme esperado, ou seja, a hipótese foi aceita evidenciando que governantes que possuem condenações em processos judiciais advindos da atuação como político, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 74% maior de não alcançar classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Desta forma, se pode inferir que políticos corruptos demonstram potencial racional de auto-interesse sem propósitos éticos (Zamir & Sulitzeanu-Kenam, 2018), portanto estão propensos à ineficiência na aplicação de recursos (Lopes e Toyoshima, 2013) e a causar prejuízos financeiros à administração pública em longo prazo (Ferreira e Bugarin, 2017). Além disso, estão inclinados à falta de transparência (Zamir & Sulitzeanu-Kenam, 2018) para dificultar a relação de agência entre governante eleito e eleitores (Jensen e Meckling, 1976).

Em relação às variáveis de controle, foram observados que tanto para a análise da variável Cpag_A quanto para a Cpag_A&B, duas variáveis de controle apresentaram significância negativa, são elas: percentual de limite de despesa de pessoal e população. Assim, foi evidenciado que para cada aumento de um percentual na despesa de pessoal, terá em média, mantidas as demais condições constantes, chance 10% e 11% menor alcançar alta capacidade de pagamentos ou classificação A ou B na capacidade de pagamentos, respectivamente. Da mesma forma a variável população que terá em média, 75% e 41% menor chance de alcançar alta capacidade de pagamentos ou classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Isto se explica porque a despesa de pessoal representa muita das

vezes a maior despesa de custeio com tendência de crescimento, podendo contribuir no endividamento (De Jesus Macedo & Corbari, 2009) e população por conta da tendência de crescimento, e aumento da expectativa de vida, as demandas por prestação de serviços também aumentarão (Kloha, Weissert & Kleine, 2005 e Sohl, 2009).

Por fim, a variável controle DEA, despesas de exercícios anteriores, que obteve significância negativa para variável Cpag_A&B, evidencia que para cada aumento percentual de DEA em relação ao total de despesas empenhadas, terá em média, chance 16% menor de conseguir classificação A ou B na capacidade de pagamentos. Isto porque os resultados financeiros ficam distorcidos, caso o ente não siga o regime de competência para o reconhecimento de seus passivos financeiros (Costa, *et. al.*,2013).

O objetivo desta pesquisa foi atingido, pois ao estudar a capacidade de pagamentos segundo a teoria das escolhas públicas, houve sucesso em algumas das proxies utilizadas, corroborando com o referencial teórico pesquisado. A seguir, o resumo dos resultados alcançados:

Hipótese	Descrição (Proxies)	Sinal Esperado	Resultados Alcançados			
			Estados		Capitais	
			Cpag (A)	Cpag (A ou B)	Cpag (A)	Cpag (A ou B)
H1	Escolaridade	Positivo	Positivo	ns	ns	Negativo
H2	Posicionamento político do partido do governante	Negativo	ns	ns	ns	ns

H3	Partido igual ao do Presidente da República	Positivo	ns	Negativo	Positivo	Positivo
H4	Experiência como gestor	Positivo	Positivo	Positivo	ns	ns
H5	Reeleição	Positivo	ns	Negativo	ns	ns
H6	Reputação dos governantes	Negativo	ns	ns	ns	Negativo

Figura 3: Quadro-resumo dos resultados alcançados por hipótese.

Nota explicativa: Cpag – Capacidade de pagamento e ns – não significativo ao nível de até 10%

Fonte: Elaborado pela autora.

Capítulo 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a existência de relação entre as características relacionadas aos governantes e a capacidade de pagamentos dos estados e capitais.

Analisou-se que os fatores determinantes que possibilitam explicar a gestão de pagamentos dos estados são: escolaridade, partido igual ao do presidente da república, experiência como gestor, reeleição, despesas com pessoal, recursos próprios aplicados nas ações de saúde, índice de volume de vendas no comércio varejista, despesas de exercícios anteriores, ano de recessão, receita tributária e investimentos com recursos próprios.

Para as capitais, os fatores que explicam sua gestão de pagamentos são: escolaridade, partido igual ao do presidente da república, reputação dos governantes, despesas com pessoal, despesas de exercícios anteriores e população.

Os resultados, em algumas vezes, indicam decisões políticas motivadas por interesses próprios dos governantes: a respeito da escolaridade, quase a totalidade dos governantes possuem ensino superior, mas parecem utilizar seus conhecimentos em prol de satisfazerem seus anseios; sobre o partido político igual ao do presidente da república, o período de estudo foi marcado pela liderança de partido de esquerda nas eleições, que pode explicar uma política fiscal expansionista para estados e maior transferências de recursos para as capitais;

quanto à reeleição, embora os governantes tenham mais experiência, não vislumbram incentivos eleitorais; e a má reputação dos governantes evidencia que envolvimento com corrupção influenciam negativamente os resultados fiscais.

Verificou-se durante a coleta de dados que alguns entes, por vezes, não informam suas disponibilidades de caixa e/ou suas obrigações financeiras, praticam a classificação orçamentária de forma diversa da proferida pelas normas, e não seguem na sua totalidade o regime de competência para reconhecimento de seus passivos financeiros. Observou-se ainda, possível relação de causalidade em arrecadar e gastar, sugerindo uma ineficiência no planejamento da gestão.

Portanto, conclui-se que a relação de agência carece de controle eficaz e efetivo das ações dos governantes para mitigar desvios de comportamento e evitar crises financeiras.

Sugere-se que pesquisas futuras retornem ao tema da capacidade de pagamentos analisando os demais municípios com maior importância e participação no PIB.

E ainda, que as novas pesquisas incluam a variável reputação dos governantes adotando variável contínua, com estudo pormenorizado da quantidade e o tipo de ação judicial, instância de julgamento, acumulação de ações, de forma a dar uma graduação à *proxy*.

REFERÊNCIAS

- Arvate, P. R., Avelino, G., & Lucinda, C. R. (2008). Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos* (São Paulo), 38(4), 789-814.
- Avellaneda, C. N. (2008). Municipal performance: does mayoral quality matter?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 285-312.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 05 de outubro de 1988.
- Butler, E. (2012). Public choice a primer. *Institute of Economic Affairs Occasional Paper*, 147.
- Bugarin, M., & Marciniuk, F. (2017). Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new Brazilian data base. *Journal of Applied Economics*, 20(2), 211-239.
- Campos, C. V., & Costa, F. M. D. (2017). Determinantes para o cumprimento de prazo e preço em obras da educação: uma análise nos municípios capixabas. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 879-896.
- Carreirão, Y. D. S. (2006). Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, 12(1), 136-163.
- Carreirão, Y. D. S. (2019). O debate metodológico nos estudos de congruência política: uma revisão da literatura internacional. *Revista de Sociologia e Política*, 27(69).
- Castro, M. M. M. D., & Nunes, F. (2014). Candidatos corruptos são punidos?: accountability na eleição brasileira de 2006. *Opinião Pública*, 20(1), 26-48.
- Cavalcante, P. (2013). A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1569-1592.
- Cavalcante, P. (2016). Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. *Revista de Administração Pública-RAP*, 50(2), 307-330.
- Chapman, J. I. (2008). State and local fiscal sustainability: The challenges. *Public Administration Review*, 68, S115-S131.

Coe, C. K. (2008). Preventing local government fiscal crises: Emerging best practices. *Public Administration Review*, 68(4), 759-767.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Consulta Pública STN nº 01/2017, de 14 de julho de 2017. Nova metodologia para definição da Capacidade de Pagamento dos entes subnacionais. Relatório de encerramento. Recuperado de <http://tesouro.gov.br/documents/10180/0/Resultado+da+Consulta+P%C3%BAbli+ca+da+Nova+Metodologia+da+Capag/301611b9-bada-4024-96bc-ca833a1f8c6b>

Costa, J. I. D. F., Travassos, S. K. D. M., Libonati, J. J., Ribeiro Filho, J. F., & Soares, V. S. (2013). Regime de competência aplicado ao setor público: análise no reconhecimento dos restos a pagar não processados e despesas de exercícios anteriores dos municípios brasileiros. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 10(3), 240-253.

Cruz, A. F. D., Lopes, B. L., Pimenta, D. P., & Soares, G. F. (2018). A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 764-775.

Dalmonech, L. F., Teixeira, A., & Sant'Anna, J. M. B. (2011). O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 45(4), 1173-1196.

Dziemianowicz, R. I., & Kargol-Wasiluk, A. (2015). Fiscal Responsibility Laws in EU Member States and Their Influence on the Stability of Public Finance. *International Journal of Business and Information*, 10(2).

da Cruz, C. F., da Silva Macedo, M. Á., & Sauerbronn, F. F. (2013). Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1375-1400.

da Cruz, C. F., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126-148.

da Silva, M. C. (2007). Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da união (1999-2003). *Revista Contabilidade & Finanças*, 18(43), 73-83.

de Jesus Macedo, J., & Corbari, E. C. (2009). Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças*, 20(51), 44-60.

de Queiroz, D. B., de Moraes, L. M. F., de Souza, A. G. S. F., & da Silva, V. K. R. (2019). Mandatos Eleitorais e Ciclos Político-Orçamentários: Evidências dos Estados Brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2).

- dos Santos, P. S. A., Machado, D. G., & Scarpin, J. E. (2012). Gerenciamento de resultados no setor público: análise por meio das contas orçamentárias outras receitas e despesas correntes dos municípios de Santa Catarina. *Contabilidade Vista & Revista*, 23(4).
- Fabre, V. V., Scheeffler, F., Dallabona, L. F., & Kroetz, M. (2018). Analysis of expenditures with environmental management on the political-ideological behavior of managers, from the point of view of the theory of political choices. *Brazilian Journal of Development*, 4(2), 514-531.
- Favero, L., & Favero, P. (2017). *Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®*. Elsevier Brasil.
- Ferejohn, J., & Pasquino, P. A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL NA CIÊNCIA POLÍTICA: Conceitos de racionalidade em teoria política. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*, 16(45).
- Ferraz, C., & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.
- Ferreira, D. C., Meneguim, F. B., & Bugarin, M. S. (2017). Responsabilidade fiscal, a atuação do Poder Judiciário e o comportamento estratégico dos governantes.
- Gobetti, S. W. (2014). Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo (2018). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Godoy, D. V. (2014). Eficiência na gestão pública municipal em educação e saúde. *PRÊMIO TESOURO NACIONAL*, 19.
- Gorina, E., Maher, C., & Joffe, M. (2018). Local fiscal distress: measurement and prediction. *Public Budgeting & Finance*, 38(1), 72-94.
- Groves, S. M., Godsey, W. M., & Shulman, M. A. (1981). Financial indicators for local government. *Public Budgeting & Finance*, 1(2), 5-19.
- Guerra, D. (2018). Os Ciclos Político-Econômicos e os Gastos dos Estados no Brasil: 1995-2013. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 61(3), 695-734.
- Gujarati, Damodar N. (2011) *Econometria básica*. Makron Books.
- Hair Junior, J. F. et. al. (2009). *Análise multivariada de dados*. Bookman.
- Hendrick, R. (2006). The role of slack in local government finances. *Public Budgeting & Finance*, 26(1), 14-46.
- Hughes, J. W., & Laverdiere, R. (1986). Comparative local government financial analyses. *Public Budgeting & Finance*, 6(4), 23-33.

- Izumi, M. Y. (2019). Ser eleito para um cargo público é um bom negócio? Evidências das eleições municipais no Brasil. *Latin American Research Review*, 54(2).
- 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.
- Júnior, J. L. R., & Aguiar, F. (2018). Understanding the evolution of the fiscal situation of the Brazilian states; 2006–2015. *Economia*, 19(1), 105-131.
- Kloha, P., Weissert, C. S., & Kleine, R. (2005). Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. *Public Administration Review*, 65(3), 313-323.
- 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. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Levine, D. M. *et. al.* (2014) *Estatística: teoria e aplicações usando o Microsoft Excel em português*. LTC.
- Linhares, F. C., Simonassi, A. G., & Nojosa, G. M. (2012). A dinâmica do equilíbrio financeiro municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Economia*, 13(3b), 735-758.
- Lins, J. G. M. G., & dos Anjos Júnior, O. R. (2018). Dinâmica do desempenho do comércio varejista Brasileiro entre 2003 e 2013: ciclo de expansão e fatores macroeconômicos / Dynamics of Brazilian retail trade performance between 2003 and 2013: expansion cycle and macroeconomic factors. *Brazilian Journal of Development*, 5(1), 2-26.
- Lopes, L. S., & Toyoshima, S. H. (2013). Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. *Planejamento e Políticas Públicas*, (41).
- Macêdo, F. F. R. R., Dal Vesco, D. G., & de Toledo Filho, J. R. (2012). EFEITOS DA CRISE SUBPRIME NA ARRECADAÇÃO, LIQUIDEZ E ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 9(4), 329-339.
- Maher, C. S., & Deller, S. C. (2013). Assessing the Relationship Between Objective and Subjective Measures of Fiscal Condition Using Government Wide Statements. *Public Budgeting & Finance*, 33(3), 115-136.
- Matos, P. R. F. (2017). Análise do impacto das fontes alternativas de financiamento na eficiência e na produtividade dos entes federativos subnacionais no Brasil após a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Administração Pública-RAP*, 51(4), 482-508.

- Miller, G. J., Yeager, S. J., Hildreth, W. B., & Rabin, J. (2005). How financial managers deal with ethical stress. *Public Administration Review*, 65(3), 301-312.
- Ministério da Fazenda (2018). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais: 2016, 2017 e 2018*. Recuperados de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>
- Ministério da Fazenda (2019). *Manual do PAF Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal*. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-do-paf-2013-programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal/2019/114>
- Mora, M. (2016). Evolução recente da dívida estadual. Textos para discussão. IPEA
- Novaes, L., & Mattos, E. (2010). O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. *Brazilian Journal of Political Economy*, 30(1), 140-158.
- Nunes, S. P. P., Marcelino, G. F., & Silva, C. A. T. (2019). Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13, e145151-e145151.
- Oreiro, J. L. (2017). A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, 31(89), 75-88. Oreiro, J. L. (2017). A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, 31(89), 75-88.
- Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a análise da capacidade de pagamentos dos entes públicos. Recuperado de <http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2017/portaria-ndeg-501-de-24-de-novembro-de-2017>
- Perry, JL, Hondeghe, A., e Wise, LR (2010). Revisitando as bases motivacionais do serviço público: 20 anos de pesquisa e uma agenda para o futuro. *Revisão da administração pública*, 70 (5), 681-690.
- Potrich, A. C. G., Vieira, K. M., & Kirch, G. (2015). Determinantes da alfabetização financeira: análise da influência de variáveis socioeconômicas e demográficas. *Revista Contabilidade & Finanças*, 26(69), 362-377.
- Pinheiro, L. E. T., Santos, C. P., Colauto, R. D., & Pinheiro, J. L. (2009). Validação de modelos brasileiros de previsão de insolvência. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(4), 83-103.
- Piano, E. E. (2019). State capacity and public choice: a critical survey. *Public Choice*, 178(1-2), 289-309.
- Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive

concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=582604&id=16431437&idBinario=16433616&mime=application/rft>

- Rezende, F. F., da Silva Montezano, R. M., de Oliveira, F. N., & de Jesus Lameira, V. (2017). Previsão de dificuldade financeira em empresas de capital aberto. *Revista Contabilidade & Finanças*, 28(75), 390-406.
- Santos, C. H. M. D., Schettini, B. P., Vasconcelos, L., & Ambrosio, É. L. (2017). A Dinâmica dos Gastos com Saúde e Educação Públicas no Brasil (2006-2015): impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária.
- Silva, M. F. G. D. (1996). Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública: II. *Revista de Administração de Empresas*, 36(4), 38-50.
- Sohl, S., Peddle, M. T., Thurmaier, K., Wood, C. H., & Kuhn, G. (2009). Measuring the financial position of municipalities: Numbers do not speak for themselves. *Public Budgeting & Finance*, 29(3), 74-96.
- Speck, B. W., & Mancuso, W. P. (2014). A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. *Brazilian Political Science Review*, 8(1), 34-57.
- Tullock, G., Brady, G. L., & Seldon, A. (2002). *Government failure: a primer in public choice*. Cato Institute.
- Wang, X., Dennis, L., & Tu, Y. S. (2007). Measuring financial condition: A study of US states. *Public Budgeting & Finance*, 27(2), 1-21.
- Zamir, E., & Sulitzeanu-Kenan, R. (2018). Explaining self-interested behavior of public-spirited policy makers. *Public Administration Review*, 78(4), 579-592.
- Zanolla, E., & Silva, C. A. T. (2018). Liquidez: efeito do dinamismo e da sincronia dos elementos do capital de giro no desempenho das empresas brasileiras. *Contabilidade Vista & Revista*, 28(2), 30-52.
- Zucco, C. (2010). Stability without roots: party system institutionalization in Brazil. Available at SSRN 2002359.
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25(66), 242-254.

APÊNDICE

APÊNDICE A - CONCEITOS DAS VARIÁVEIS DOS INDICADORES DA CAPACIDADE DE PAGAMENTOS

INDICADOR	VARIÁVEIS	CONCEITOS
Endividamento	Dívida Pública Consolidada	Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios contratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.
	Receita Corrente Líquida	Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (inclusive os recursos recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb) e outras receitas também correntes, deduzidas as transferências Constitucionais a Municípios, a Contribuição para Plano de Previdência do Servidor, a Contribuição para Custeio das Pensões dos Militares, a Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários e os pagamentos para formação do FUNDEB.
Poupança Corrente	Despesas Correntes	Gastos orçamentários de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades. Abrange as transferências a Municípios e desconsidera os lançamentos das perdas líquidas com o FUNDEB. Utilizar-se-ão as despesas empenhadas do exercício.
	Receita Corrente Ajustada	Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (inclusive os recursos recebidos do FUNDEB) e outras receitas também correntes, consideradas as receitas intraorçamentárias e os recursos repassados aos Municípios e desconsideradas as restituições de receitas, os pagamentos para formação do FUNDEB e outras deduções de receitas correntes.
Liquidez	Obrigações Financeiras	Obrigações presentes que, por força de lei ou de outro instrumento, devem ser extintas até o final do exercício financeiro de referência do demonstrativo. Incluem os restos a pagar liquidados e não pagos do exercício e todos os restos a pagar de exercícios anteriores. Serão considerados apenas os valores sem vinculação específica, ou seja, com alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.
	Disponibilidade de Caixa Bruta	Ativos de alta liquidez como Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras. Serão considerados apenas os valores sem vinculação específica, ou seja, com alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

Fonte: elaborado pela autora com base na Portaria MF nº 882/2018.