

FATORES ASSOCIADOS AO STATUS DA GESTÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS

EM UNIDADES SUBNACIONAIS: o caso dos municípios maranhenses

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o estado da gestão das receitas próprias dos municípios maranhenses, sugerindo alguns fatores que podem estar associados a uma boa ou má gestão fiscal no âmbito municipal. Recorrendo ao uso da análise de correlação e utilizando dados referentes ao ano de 2014, o estudo confronta o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) com quatro variáveis sugeridas como elementos relacionados ao valor do referido índice. Conclui-se que o nível de renda *per capita*, o número de empresas *per capita*, a participação dos serviços privados na economia do município e a parcela da população urbana em relação à população total são fatores que podem influenciar positivamente o manejo das contas públicas municipais, sobretudo no que se refere à gestão da arrecadação própria. Sugere-se, então, que as políticas públicas direcionadas ao ajuste das finanças dessas unidades subnacionais devem atuar sobre tais variáveis, de modo que prevaleça um ambiente propício à melhoria da gestão dos recursos próprios.

Palavras-chave: Administração pública. Finanças públicas. Receitas próprias.

ABSTRACT: The present work has the objective of analyzing the state of the management of the own revenues of the municipalities of Maranhão, suggesting some factors that can be associated to a good or bad fiscal management in the municipal scope. Using the correlation analysis and using data referring to the year 2014, the study confronts the Firjan Fiscal Management Index (IFGF) with four variables suggested as elements related to the value of said index. It is concluded that the level of per capita income, the number of companies per capita, the participation of private services in the economy of the municipality and the share of the urban population in relation to the total population are factors that can positively influence the management of municipal public accounts, especially with regard to the management of own collection. It is suggested, then, that the public policies directed to the adjustment of the finances of these subnational units should act on such variables, so that a favorable environment prevails to the improvement of the management of the own resources.

Keywords: Public administration. Public finances. Own revenues.

1 INTRODUÇÃO

A vigência de um ambiente pautado pela boa gestão fiscal no Brasil sempre foi um dos objetivos mais fatigantes, tendo em vista, principalmente, a característica de descontrole que marca a gestão pública nos diferentes níveis de governo. Cientes dessa dificuldade, os formuladores do Plano Real não se ativeram apenas à esfera federal quando se imbuíram da missão de organizar as contas públicas brasileiras, estendendo as suas premissas também às unidades subnacionais. Em iniciativas anteriores ao referido plano, visando alcançar a estabilidade macroeconômica, as administrações estaduais e municipais não haviam se comprometido com a disciplina fiscal, circunstância esta que acabou se tornando decisiva para fazer naufragar todos os planos de estabilização até então concebidos no país (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

A má gestão fiscal nas unidades subnacionais representa um problema crônico nos mais diferentes aspectos que envolvem uma administração responsável, abrangendo questões relacionadas tanto ao lado da despesa quanto ao lado da receita. No primeiro caso, além da falta de planejamento e dos desperdícios de recursos públicos, há ainda algumas deficiências importantes, como o excesso de burocracia e a ausência de transparência. No segundo caso, além da baixa inclinação dos gestores para viabilizar a arrecadação própria (elevada dependência de transferências da União), ocorre também a inviabilidade econômica de muitas localidades, onde não estão assentadas as bases que assegurem a aplicação de tributos que possibilitem o sustento da máquina pública municipal (CUNHA JÚNIOR *et al.*, 2016).

Em relação ao campo específico das receitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que passou a vigorar no Brasil a partir do ano 2000, trouxe em seu bojo os mecanismos legais que exigiam e estimulavam os estados e os municípios a seguir alguns requisitos essenciais de responsabilidade na gestão fiscal, obrigando esses entes a instituir, prever e arrecadar, de fato, todos os tributos sob sua competência. Em caso contrário, as referidas unidades subnacionais passam a arcar com certas penalidades, como é o caso da vedação do recebimento de transferências voluntárias – convênios e congêneres – oriundas da União e dos estados, quando se trata do caso intrínseco da gestão municipal.

Entretanto, embora o marco legal esteja disponível há um tempo considerável, na hipótese de os gestores poderem ser isentos da má inclinação à cobrança dos tributos municipais, persistem alguns aspectos negativos, que inviabilizam a geração de receitas próprias, tendo em vista que não se encontra disponível o ambiente adequado para que se torne viável arrecadar. Fatores como o baixo nível de renda dos habitantes, a pequena taxa de

urbanização, a tímida dinâmica do setor de serviços, a indisposição dos gestores em cobrar tributos em razão da antipatia que essa conduta causa perante o eleitorado etc. podem ser listados como alguns exemplos dos aludidos aspectos.

Tomando como referência um estado marcadamente caracterizado pela presença das circunstâncias negativas anteriormente sugeridas, não é de todo surpreendente que as administrações municipais gerem indicadores ainda mais críticos do que a média brasileira a ponto de não se encontrar no estado do Maranhão (MA) algum município cuja gestão possa ser enquadrada no conceito de excelência. Ao contrário, a maioria das prefeituras maranhenses se enquadra no conceito crítico de gestão (Firjan, 2017).

Isso posto, o objetivo do presente estudo é analisar a gestão pública dos municípios maranhenses, no quesito arrecadação própria, tentando identificar algumas variáveis que possam estar associadas a uma boa ou má gestão das receitas tributárias municipais. Entende-se, a princípio, que uma administração adequada neste item necessita da prevalência de certas condições que viabilizem a aplicação dos tributos, o que extrapola a simples disponibilidade de um marco legal.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho se apresenta em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2 é feita uma breve discussão da evolução do marco legal disciplinador das contas públicas no país, acompanhando as próprias tentativas de promover a estabilidade fiscal. Na seção 3 são discutidos os aspectos metodológicos do trabalho, sobretudo no que tange ao ambiente ao qual o estudo se refere, à escolha das variáveis e do período de abrangência, além dos recursos estatísticos utilizados para examinar os dados relevantes. Na seção 4 são apresentados e analisados os principais resultados do trabalho. E a seção 5, por fim, é reservada às considerações finais.

2 AJUSTE FISCAL E RECEITAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS

Algumas das medidas fiscais de maior importância adotadas no Brasil em período recente foram tomando lugar ao longo do tempo, podendo ser exemplificadas iniciativas como: a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata I), que estabeleceu limites para despesas com pessoal ativo e inativo, tanto para a União quanto para estados e municípios; em seguida foi editada a Lei Complementar nº 96/1999 (Lei Camata II), que estipulava um limite específico para tal rubrica no âmbito da União, correspondente a 50% da Receita Corrente Líquida (RCL), permanecendo a norma anterior de 60% para estados e municípios (ASAZU, 2003).

Em meio a este cenário de ajuste, pautado pela tentativa de disciplinamento das contas públicas, podem ser também citados: o Voto nº 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que instituiu o Programa de Apoio e Reestruturação ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF); a Lei nº 9.496/1997, que instituiu critérios para a consolidação, assunção e refinanciamento da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal; e a Resolução nº 78/1998 do Senado Federal, que produziu novos marcos e exigências para que estados e municípios pudessem pleitear empréstimos (MORA, 2002; NASCIMENTO; DEBUS, 2002; OLIVEIRA, 2012).

Especificamente para a esfera municipal, um dos passos importantes para a obtenção de um maior nível de controle das contas públicas foi dado por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), quando esse, durante o ano de 1997, promoveu o lançamento do Programa para Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT). Convém destacar ainda o refinanciamento da dívida pública mobiliária e de outras dívidas dos municípios pela Medida Provisória nº 1.811/1999 (AFONSO *et al.*, 1998; SANTOS *et al.*, 2008; OLIVEIRA, 2012).

Tal conjunto de instrumentos normativos foi criando um ambiente de ajustamento e controle fiscal nas diferentes esferas de governo, mas, ao mesmo tempo, não representava exatamente um marco definitivo que garantisse estabilidade na gestão das finanças públicas em um horizonte de longo prazo. Nesse contexto, ainda na busca pelo equilíbrio das contas públicas, durante o ano de 1998 foi apresentado ao país o Programa de Estabilização Fiscal (PEF). O PEF englobava reformas estruturais (como uma nova reforma da Previdência), estabilização da relação dívida/Produto Interno Bruto (PIB) – isso a partir da consecução de elevados superávits primários – e diversos aprimoramentos institucionais, destacando-se neste último caso o compromisso da edição de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (TAVARES, 2005; LEITE, 2006).

Subsequentemente, logo no início do ano de 1999, foi encaminhado, para ser apreciado pelo Poder Legislativo Federal, o Projeto de Lei Complementar (LC) nº 18, denominado Lei de Responsabilidade Fiscal. O projeto, proposto pelo Poder Executivo, devido a sua urgência para o país naquele instante, tramitou com elevado nível de celeridade, não sofrendo alterações que desfigurassem a essência da proposta inicial, sendo aprovado por ampla maioria dos congressistas no início do ano seguinte (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

O *caput* do art. 11 da LC nº 101/2000 resgata firmemente, do art. 1º, o conceito de responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo extrema importância para a geração da receita pública pelos entes estatais ao estabelecer que: “Constituem requisitos essenciais da

responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os impostos da competência constitucional do ente da Federação” (BRASIL, 2000).

Dessa forma, ficou demarcada claramente a essencialidade, para a gestão fiscal responsável, da concreta arrecadação pelos entes federados dos seus respectivos tributos. O parágrafo único do artigo 11 já estabelece uma penalidade para os entes que não cumprirem plenamente sua função arrecadatória, no caso dos impostos, ao dispor que: “É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos” (BRASIL, 2000).

A finalidade da inserção de obrigatoriedade no quesito arrecadação própria, no âmbito das unidades subnacionais, além de visar à exploração do potencial arrecadatório dessas unidades, seria também reduzir o grau de dependência dessas em relação às transferências de recursos oriundos da União. Procurou-se introduzir nos seus orçamentos um fluxo considerável de receitas proveniente da máquina arrecadatória local (NASCIMENTO; DEBUS, 2002; ARAÚJO; MORAES; 2003; SANTOS *et al.*, 2008).

Portanto, entre os diversos instrumentos normativos de natureza fiscal introduzidos no país a partir dos anos 1990, o ponto culminante é alcançado com a entrada em vigor da LRF. Uma das vantagens desse novo arcabouço, que intencionava promover, manter e consolidar a estabilidade fiscal, seria o fato de tal sistema/padrão se estender aos entes subnacionais, adentrando inclusive à seara das finanças municipais, o que passou a exigir das administrações locais, entre outras iniciativas, auferir receitas próprias.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Reitera-se o objetivo principal deste trabalho de estudar as receitas próprias dos municípios maranhenses, tentando identificar alguns dos principais fatores associados à realização delas. Como um dos passos importantes para viabilizar o alcance de tal objetivo, esta seção intenciona exprimir os procedimentos metodológicos adotados, tratando de temas como as variáveis escolhidas, os indicadores propostos, o período de abrangência dos dados colhidos em fontes secundárias, o tamanho da amostra, dentre outros.

3.1 Variáveis e indicadores

A variável que reproduz o foco do presente trabalho é a receita própria municipal. Entretanto não é apenas o comportamento singular desse parâmetro que espelha o objetivo

principal, mas também a identificação de alguns fatores que estejam associados ao comportamento daquela variável.

Tendo isso em mente, será tomado como indicador da variável receitas próprias não exatamente o valor da arrecadação própria auferida em cada município, mas um índice que resuma de forma mais acurada o seu comportamento e possibilite, ademais, uma avaliação comparativa entre as diferentes localidades, ultrapassando até mesmo os aspectos meramente quantitativos que os dados costumam revelar. Ou seja, trata-se de uma tentativa de avaliação das receitas próprias por meio de alguma medida que reflita muito mais a capacidade de gestão de tais receitas por parte dos gestores públicos.

Diante do exposto, para a avaliação do comportamento das receitas próprias dos municípios maranhenses, será adotado o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). A disseminação desse indicador intenciona fornecer à sociedade um parâmetro objetivo de avaliação do desempenho das administrações públicas municipais, no que concerne à obtenção e aplicação dos recursos públicos. O referido índice é confeccionado a partir dos resultados fiscais oficialmente informados pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (Firjan, 2017).

Cinco indicadores distintos compõem o IFGF, a saber: receita própria; gastos com pessoal; investimentos; liquidez; e custo da dívida. Do mesmo modo que ocorre com o indicador geral, cada um dos indicadores específicos recebe uma pontuação, a qual oscila entre 0 e 1. A avaliação segue um padrão bem definido, sugerindo que, quanto mais próximo de 1 se localizarem os valores, melhor conceituada será a gestão fiscal do ente. No caso inverso, a proximidade de 0 indica fragilidade na administração das contas públicas municipais.

De acordo com os valores gerados para cada município, atribuem-se conceitos às suas respectivas gestões, nos seguintes termos:

- $0 \leq \text{IFGF} < 0,4 \rightarrow$ Conceito D (Gestão Crítica)
- $0,4 \leq \text{IFGF} < 0,6 \rightarrow$ Conceito C (Gestão em Dificuldade)
- $0,6 \leq \text{IFGF} < 0,8 \rightarrow$ Conceito B (Boa Gestão)
- $\text{IFGF} \geq 0,8 \rightarrow$ Conceito A (Gestão Excelente)

Embora constituído por cinco indicadores, conforme já externado, este trabalho tem como foco a análise da medida específica das receitas próprias, de forma que o objetivo central não seja extrapolado. Tal indicador resulta da mensuração da parcela que representa as receitas geradas pelo município em relação ao total da receita corrente líquida. A avaliação desse,

portanto, possibilita à sociedade uma reflexão, por exemplo, sobre o grau de dependência das prefeituras no tocante às transferências intergovernamentais (Firjan, 2017).

Segundo o art. 2º, IV, da LRF, receita corrente líquida, para os municípios, é a soma das receitas tributárias, de transferências correntes e outras receitas, também correntes, deduzidas daí a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e a compensação dos regimes previdenciários. Como fatores potencialmente associados ao desempenho da arrecadação própria municipal, consideram-se no presente estudo as seguintes variáveis:

- a) **O PIB per capita do município** – espera-se que este indicador esteja associado positivamente com o indicador de arrecadação própria, tendo em vista o papel da pujança da atividade econômica na disponibilização de uma base arrecadatória;
- b) **O número de empresas per capita no município** – espera-se que este parâmetro desempenhe uma função semelhante ao papel do PIB per capita, mas de forma ainda mais intensa, pois denota mais acuradamente a capacidade empreendedora dos munícipes e, conseqüentemente, a possibilidade de geração de receitas tributárias;
- c) **A participação dos serviços na produção local** – representada pela participação do Valor Adicionado Bruto dos serviços prestados pelo setor privado (VAB serviços) no Valor Adicionado Bruto total (VAB total). Espera-se que esta variável esteja positivamente conectada às receitas próprias, em razão, principalmente, de o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) representar uma das principais fontes de arrecadação tributária municipal;
- d) **A participação da população urbana na população total do município** – vislumbra-se também aqui uma correlação positiva com a arrecadação própria, considerando que a urbanização possibilita o aumento da arrecadação pela via da tributação sobre a propriedade, especificamente por meio da aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja competência é atribuída ao município (BRASIL, 2000).

Portanto, para efeito do exame dos fatores que devem estar vinculados ao desempenho da gestão municipal, em termos da geração de receitas próprias, acredita-se que as variáveis acima apresentadas devem preencher uma parte expressiva da lacuna existente.

3.2 Período abrangido

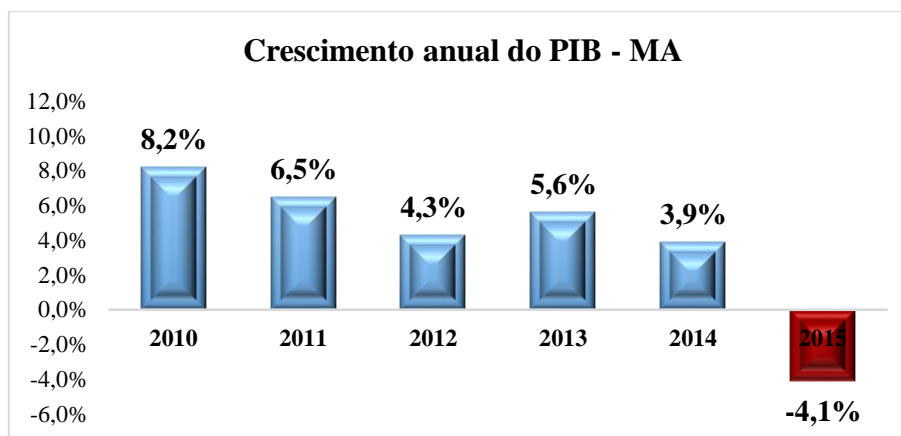
Conforme proposto anteriormente, a análise de um indicador que vise acompanhar a dinâmica das receitas próprias municipais não deve se prender apenas à vigência de um marco legal, mas também deve considerar a existência das condições econômicas necessárias para que as iniciativas arrecadatórias se materializem efetivamente em receitas adicionais. Por essa razão, este estudo optou por observar o fenômeno em discussão em um momento (2014) em que a LRF já se encontrava em vigor há bastante tempo, de modo a garantir que o marco legal fosse suficientemente conhecido e estivesse no horizonte dos gestores públicos.

Por outro lado, dentro dessa limitação temporal, deve-se escolher algum momento marcado pelo crescimento da economia dos entes em foco, de modo que estejam também disponíveis as condições para a materialização das receitas. Com base em nessas premissas, entende-se aqui que o ano de 2014 representa um momento adequado para que tais princípios possam ser atendidos adequadamente.

No ano escolhido, a economia maranhense experimentava o quinto período seguido de expansão a taxas robustas, ao mesmo tempo em que os gestores podiam contar com as normas legais trazidas pela LRF para pleitear um maior padrão arrecadatório. Além disso, extrapolar o ano de 2014, utilizando dados mais recentes, poderia gerar informações comprometidas com importantes anomalias externas ao controle da gestão municipal, como é o caso da grande recessão que se instalou no país a partir do ano de 2015. Em períodos recessivos, a deterioração das contas públicas tende a se manifestar naturalmente, independentemente da capacidade administrativa dos gestores de plantão.

Para melhor ilustrar os acontecimentos no entorno do período apontado (2014), a Figura 1 a seguir apresenta as taxas anuais de crescimento do PIB do Maranhão no período de 2010 a 2015. Conforme se observa, no período de 2010 a 2014 a economia maranhense apresentou taxas sempre positivas de crescimento econômico. A taxa média anual de elevação da produção no estado foi de aproximadamente 5,7%, podendo ser considerada deveras elevada, quando comparada aos padrões brasileiros, que sustenta uma taxa média histórica da ordem de 4%. Portanto, trata-se de um período propício à elevação das receitas tributárias, principalmente em razão dos tributos estarem diretamente ligados à dinâmica da atividade econômica. A figura atesta ainda o período recessivo iniciado em 2015, indicando que, a partir desse momento, não seria recomendável tratar com os dados da arrecadação própria dos municípios sem propor o devido reparo aos estragos causados por esse fenômeno destoante.

Figura 1 - Taxas de crescimento anual do PIB do Maranhão (%) – 2010-2015



Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pelo IBGE.

Logo, em se tratando do ano de 2014, tem-se o encerramento de um extenso período de expansão da atividade econômica, sugerindo que, no que concerne ao ambiente econômico, tratava-se de momento favorável para a aplicação das normas legais disponíveis para impulsionar a geração de receitas próprias.

3.3 Recurso estatístico

Para examinar os fatores associados à gestão das receitas próprias dos municípios maranhenses, foi utilizado como principal instrumento de análise o coeficiente de correlação de Pearson (ρ). Esse indicador mostra o grau de interdependência entre duas variáveis, embora não seja capaz de identificar qual delas é causa e qual delas é causada. Tomando por base duas variáveis quaisquer (X e Y), ρ é dado pela seguinte configuração (Equação 1):

$$\rho = \frac{\sum(x_i - \bar{X})(y_i - \bar{Y})}{\sqrt{(\sum(x_i - \bar{X})^2)(\sum(y_i - \bar{Y})^2)}} \quad Eq. 01$$

Onde:

X_i = i-ésima observação da variável X

Y_i = i-ésima observação da variável Y

\bar{X} = valor médio da variável X

\bar{Y} = valor médio da variável Y

N = tamanho da amostra

$1 \leq i \leq N$

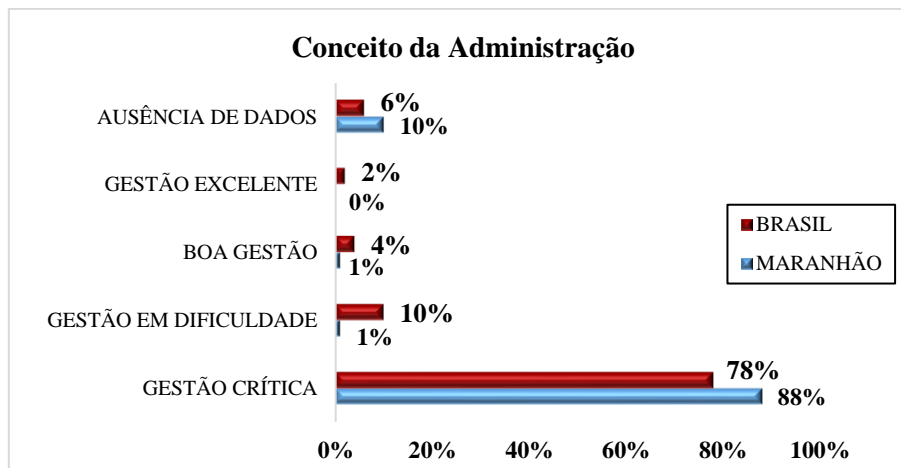
O indicador acima apresentado detecta interdependência linear entre as variáveis, cuja direção será revelada pelo sinal que antecede o coeficiente calculado. Também convém revelar que esse coeficiente assume uma amplitude de variação cujos valores se estendem de -1 até 1.

Quando $\rho = 0$, indica correlação nula; $0 < \rho < 0,1$ tem-se correlação ínfima positiva; $0,1 \leq \rho < 0,5$ apresenta correlação fraca positiva; $0,5 \leq \rho < 0,8$ mostra correlação moderada positiva; $0,8 \leq \rho < 1$ resulta em correlação forte positiva; $\rho = 1$ indica correlação perfeita positiva. A mesma lógica de raciocínio se aplica para os casos em que os valores estejam situados na extensão negativa do indicador (CRESPO, 2002).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Já é sabido que o arranjo conceitual peculiar aplicado às administrações municipais, conforme o valor obtido para o IFGF, preconiza avaliações que se estendem desde a denominação de gestão crítica até a denominação de gestão excelente. Desse modo, para dar início à análise dos indicadores gerados a partir das informações prestadas pelas prefeituras dos 217 municípios maranhenses referentes ao ano de 2014 aparece disponibilizada na Figura 02 a seguir a referida disposição conceitual, revelando-se, paralelamente, a posição apurada para os 5.568 municípios brasileiros. Note-se que, neste primeiro momento, o indicador utilizado é o IFGF geral, e não o IFGF receita própria, que será enfatizado posteriormente.

Figura 2 - Percentual de municípios conforme o conceito atribuído à gestão pública



Fonte: Cálculo efetuado pelos autores com dados fornecidos pela Firjan (2017).

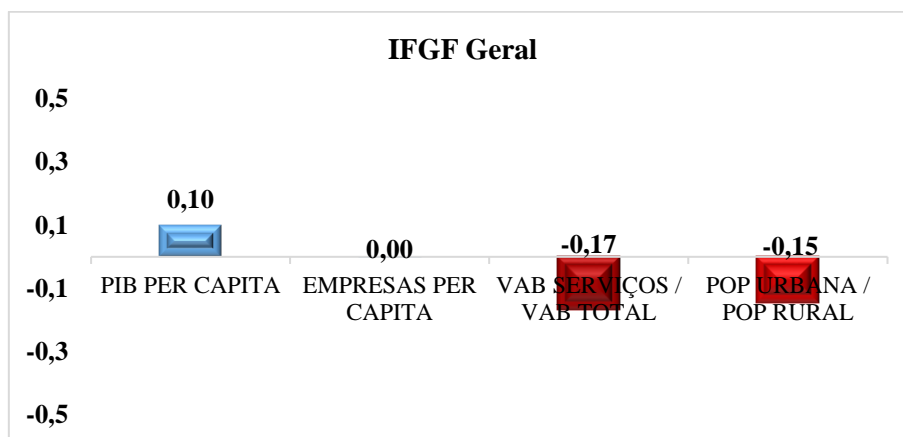
A Figura 2 revela que a situação particular dos municípios maranhenses é bem mais preocupante do que o contexto dos municípios brasileiros como um todo. Enquanto no Brasil 78% dos municípios podem ser enquadrados no conceito de gestão crítica, no Maranhão esse percentual chega à cifra de 88%. Esse dado revelado para o Maranhão representa um acréscimo de dez pontos percentuais sobre um indicador que, no âmbito nacional, já demonstra uma

situação alarmante. Na outra ponta do marco conceitual, o país como um todo possui 2% de prefeituras cujas gestões fiscais recebem a denominação excelente, enquanto na esfera estadual não houve enquadramento de nenhuma municipalidade em tal categoria.

Portanto, o quadro crítico das gestões municipais brasileiras parece tornar-se ainda mais agudo no caso das administrações municipais maranhenses. Na verdade, esse argumento pode ainda ser reforçado quando se observa ser maior, em termos de Maranhão, a parcela das prefeituras que sequer forneceram os seus dados ao tesouro nacional. Ou seja, conforme a Figura 2, as administrações municipais que não informaram seus dados formaram um grupo de 10% em terras maranhenses, enquanto que, em nível nacional, o mesmo grupo não abrangeu nada mais do que 6% das administrações.

Diante desse quadro, reitera-se a relevância do objetivo principal do presente trabalho propondo a análise da gestão das receitas próprias dos municípios maranhenses, visando à identificação de alguns fatores que possam ser associados ao desempenho dessa gestão. Na tentativa de suscitar alguma luz sobre o tema proposto, inicialmente foi calculado o coeficiente de correlação entre o IFGF geral e cada uma das quatro variáveis sugeridas como fatores associados, quais sejam: PIB *per capita*, número de empresas *per capita*, participação do Valor Adicionado Bruto (VAB) dos serviços privados no VAB total e a participação da população urbana na população total. Os resultados são revelados a seguir na Figura 3.

Figura 3 - Correlação entre o IFGF geral e algumas variáveis selecionadas



Fonte: Cálculo efetuado pelos autores com dados fornecidos pela Firjan (2017)

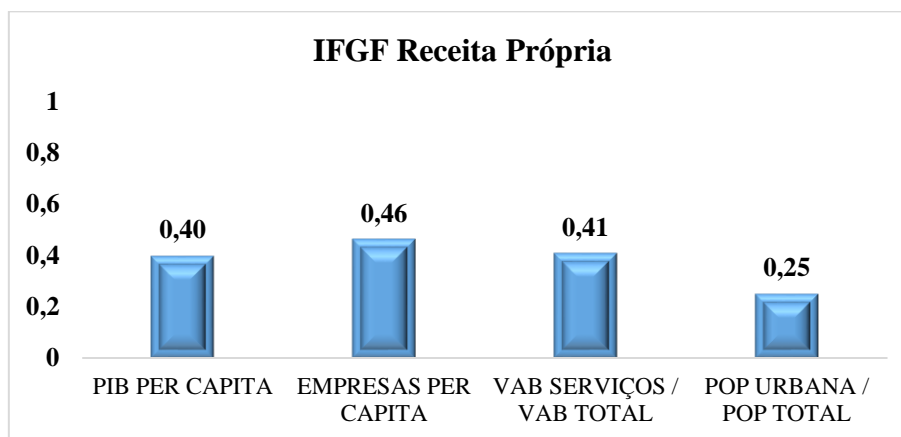
Os dados exibidos na Figura 3 indicam a presença de um cenário bem distinto do esperado, quando se analisa os coeficientes de correlação entre o IFGF e cada uma das quatro variáveis postas em evidência. Apenas o PIB *per capita* pareceu demonstrar uma correlação positiva com a gestão fiscal (0,10), embora sabendo que, no nível revelado, ela não vai além do que se denomina de correlação fraca. A quantidade de empresas *per capita* apresenta uma

correlação nula com o IFGF, enquanto variáveis como o VAB dos serviços e o nível de urbanização chegam a apresentar correlações negativas.

Contudo, pode-se dizer que a experiência pouco reveladora apresentada na Figura 3 resulta de uma tentativa de associar os aspectos gerais da gestão fiscal municipal com variáveis que foram sugeridas como fatores determinantes de um aspecto específico da gestão das contas públicas, no caso, as receitas próprias. Ou seja, para atender ao objetivo principal do presente estudo, os indicadores contidos naquela figura devem ser reapresentados, substituindo o IFGF geral pelo IFGF receita própria, de modo que as demais variáveis possam demonstrar o seu verdadeiro poder associativo, tendo em vista o contexto para o qual foram escolhidas.

A Figura 4 a seguir mostra os coeficientes de correlação entre o IFGF receita própria e cada uma das quatro variáveis aventadas.

Figura 4 - Correlação entre o IFGF receita própria e algumas variáveis selecionadas



Fonte: Cálculo efetuado pelos autores com dados fornecidos pela Firjan (2017)

Os dados apresentados na Figura 4 indicam uma situação dessemelhante àquela que foi mostrada na Figura 3, principalmente por conta de duas razões singulares: a primeira delas é que nenhuma variável gerou correlação nula, ou até mesmo ínfima; a segunda é que nenhum indicador de correlação se assentou no terreno negativo, apresentando os sinais esperados em decorrência da lógica argumentativa para cada variável. Observa-se na Figura 4, que o maior nível de correlação com o IFGF receitas próprias procede do número de empresas *per capita*, revelando que tal variável, sintomática do nível de iniciativa dos munícipes, está associada com a capacidade de a gestão municipal gerar e administrar eficientemente as suas receitas próprias.

Entretanto, mais importante do que o valor do coeficiente de correlação em si mesmo é saber se ele é significativo do ponto de vista estatístico. Ou seja, deve-se testar se os valores acima apresentados são realmente diferentes de zero, confrontando a hipótese nula (H_0 :

$\rho = 0$) com a hipótese alternativa de não nulidade do referido indicador ($H_1: \rho \neq 0$). Para tanto, será utilizada a seguinte estatística (Equação 2):

$$t = \frac{\rho(\sqrt{n-2})}{\sqrt{1-\rho^2}} \quad Eq. 02$$

Considerando que t é valor apurado da estatística de teste referente à distribuição de Student, n é o tamanho da amostra, ρ representa o valor do coeficiente de correlação e $n-2$ é o número de graus de liberdade; considerando ainda que os cálculos resultam de uma amostra de 197 municípios maranhenses e, tomando os valores de ρ apresentados na Figura 4, obtêm-se os valores para a estatística de teste descritos na Tabela, de forma que possam ser confrontados com o valor crítico ao nível de significância de 5%.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 1, os valores calculados para a estatística t são todos superiores ao valor crítico para o nível de significância de 5%. Disto decorre que os valores apurados para o coeficiente de correlação podem ser considerados como significativos. Em outros termos, rejeita-se a hipótese nula e aceita-se a hipótese alternativa, atestando assim a presença de interdependência entre o IFGF receita própria e cada uma das quatro variáveis enfocadas na referida tabela.

Tabela 1 - Coeficientes de correlação e estatísticas de teste (5% de significância)

VARIÁVEL	COEFICIENTE	t CACULADO	t CRÍTICO
PIB PER CAPITA	0,40	6,09	1,96
EMPRESAS PER CAPITA	0,46	7,23	1,96
VAB SERVIÇOS	0,41	6,28	1,96
URBANIZAÇÃO	0,25	3,61	1,96

Fonte: Cálculos efetuados pelos autores com o auxílio do software Excel.

Portanto, à guisa de conclusão, sugere-se que uma gestão positiva das receitas tributárias próprias demanda a presença de um ambiente propício, além da indispensável disponibilidade de um marco legal que ampare as ações dos gestores públicos, como é o caso da LRF.

Pelos resultados apresentados, as bases para uma boa gestão das receitas próprias no âmbito municipal parecem estar fundadas: na vigência de uma renda *per capita* que propicie um potencial contributivo para os munícipes; na vigência de um ambiente em que os cidadãos tenham iniciativa (empreendam); em uma estrutura econômica na qual os serviços privados sejam expressivos na geração de riquezas; além de um nível de urbanização que reflita os padrões modernos de especialização e divisão do trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das últimas décadas a economia brasileira tem se defrontado, de maneira recorrente, com o drama da instabilidade macroeconômica. Um dos principais óbices para estabilizar de forma definitiva a economia tem sido o descontrole fiscal verificado nas três esferas de governo.

Os planos de estabilização postos em prática antes do Plano Real sempre trouxeram no seu bojo alguma iniciativa no sentido de atacar o problema fiscal. No entanto, as medidas estavam concentradas no equilíbrio das contas públicas no nível federal, deixando à parte a necessidade de controlar as finanças nas esferas estaduais e municipais. Somente com as regras de disciplina fiscal adotadas no país a partir da metade dos anos 1990, tornou-se possível avistar a inclusão explícita do ajuste das contas das unidades subnacionais nos propósitos da política estabilizadora.

No caso específico dos municípios, um dos problemas mais evidentes era a dependência de transferências intergovernamentais, sobretudo do âmbito federal, tendo em vista uma possível negligência, ou mesmo incapacidade em gerar receitas próprias. Nesse aspecto, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 estabeleceu os tributos (fontes) e a LRF ampliou as exigências para que os municípios ampliassem as suas receitas, o que contribuiria para a vigência de um cenário mais favorável no quesito da gestão fiscal, sobretudo na seara específica das receitas tributárias.

Após a transcorrência de um longo período, no Brasil como um todo e especialmente em estados como o Maranhão, a maioria das prefeituras ainda se encontra em nível crítico, tanto no que diz respeito à gestão fiscal como um todo, como no aspecto singular da administração das receitas próprias. Esse cenário indica que não bastou a definição de normas e exigências legais para que a situação fosse revertida. Nem mesmo a vigência de um período de crescimento econômico acelerado foi capaz de proporcionar o ambiente adequado para a reversão do cenário de descontrole das finanças municipais, embora deva ter contribuído para alguma amenização do problema.

Em busca das causas desse panorama desfavorável do ponto de vista da gestão das receitas próprias, os dados apresentados neste estudo lançam indícios significativos de que esse cenário pode estar associado: ao baixo nível de renda vigente nos municípios (reduzida renda *per capita*); ao diminuto nível de empreendedorismo (número pequeno de empresas *per capita*); à pouca expressividade dos serviços privados na economia (cujo revés é a alta participação dos

serviços públicos na economia); e um patamar de urbanização ainda abaixo dos padrões desejáveis (base tímida para a aplicação de tributos sobre a propriedade urbana).

Desse modo, as quatro variáveis apresentadas no parágrafo anterior podem constituir a base de políticas que visem aperfeiçoar a gestão fiscal na esfera municipal, tendo em vista que, do ponto de vista legal, a LRF representa apenas o instrumento que orienta a ação dos gestores nessa direção. Além das exigências legais, faz-se necessário definir políticas que criem o ambiente adequado para que uma boa gestão fiscal, sobretudo no campo das receitas próprias, possa, de fato, materializar-se.

Por fim, deve-se ressaltar que tais resultados refletem o padrão e as características dos municípios maranhenses, não sendo recomendável uma generalização imediata, quiçá nem mesmo para as demais unidades nordestinas, quanto mais para aquelas situadas nas outras regiões da federação. Para tanto, seria necessário empreender uma averiguação de como os mesmos indicadores se comportariam no âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. *et al.* Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.

ARAÚJO, W. J.; MORAES, T. C. A Lei de responsabilidade fiscal: balanço preliminar e impactos sobre os governos municipais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia, 2003. 1 cd rom.

ASAZU, C. Y. **Os caminhos da lei de responsabilidade fiscal (LRF): instituições, ideias e incrementalismo.** 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 10 jan. 2016.

CRESPO, A A. **Estatística fácil.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CUNHA JÚNIOR, L. A. P. *et al.* Crise fiscal do estado brasileiro: saídas pela via da gestão. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016. Brasília. **Anais...** Brasília, 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Firjan). **Índice Firjan de Gestão Fiscal – Ano-base 2014 – (Recorte Municipal – Abrangência Nacional).** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cadastro Central de Empresas**: Brasil 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101307>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Sistema de Contas Regionais**: Brasil 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101307>. Acesso em: 10 abr. 2018.

LEITE, C. K. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 93, jan./mar. 2004.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101/2000**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

OLIVEIRA, R. C. **Evolução das finanças públicas municipais: o caso da cidade de São Paulo 1995 a 2010**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SANTOS, G. A. G. *et al.* Potencial de arrecadação municipal e o PMAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 399-434, jun. 2008.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2005.