

A Condição Financeira Governamental e sua Influência na Transparência da Gestão Pública Municipal

CARLA JANAINA FERREIRA NOBRE

Universidade Federal de Pernambuco

JOSEDILTON ALVES DINIZ

Universidade Federal da Paraíba

RONALDO JOSÉ RÊGO DE ARAÚJO

Universidade Federal da Paraíba

Resumo

Este estudo teve como objetivo verificar a relação entre a condição financeira e o nível de transparência fiscal municipal. A sustentação teórica que embasou esta pesquisa está pautada nas teorias do federalismo fiscal, do gerenciamento de impressões e da legitimidade, além do aporte dos estudos empíricos. Assim, permitindo levantar a hipótese de que quanto melhor for a condição financeira, melhores serão os índices de transparência nos municípios. Utilizou-se o modelo de Brown (1993) para medir a condição financeira dos governos municipais e a proxy para a transparência foram os índices de transparência estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado. Além da utilização da variável de controle multa, a qual é aplicada pelo TCE em detrimento de irregularidades provocadas pelas gestões. De acordo com o modelo estatístico apresentado, em que a variável dependente é a transparência, cuja regressão ocorreu por meio de Tobit em painel, constatou-se que a condição financeira e a multa são fatores determinantes da transparência, assim, comprovando que à medida que a condição financeira melhora, a transparência na divulgação de informações aumenta, confirmando a hipótese da pesquisa. Além disso, os efeitos marginais das variáveis apresentaram forte ligação da multa e da condição financeira com a transparência. Testes de robustez, para verificar se a presença da multa afeta realmente os índices de transparências, foram feitos e comprovaram essa questão. Os achados dessa investigação corroboraram com Zuccolotto e Teixeira (2014), Cruz et al. (2010), De Paiva Ribeiro e Zuccolotto (2014). Os resultados da pesquisa contribuíram com o arcabouço teórico e estudos empíricos sobre a condição financeira e a transparência, servindo como apoio para a gestão pública na administração dos recursos públicos e evidenciação de informações transparentes.

Palavras chave: Condição Financeira, Transparência Fiscal, Modelo Brown.

1 INTRODUÇÃO

A divulgação das informações contábeis tem crescido substancialmente no setor público, em decorrência, sobretudo, dos avanços dos meios de comunicação, conforme é explanado por Silva (2015), a qual complementa que as informações, quando divulgadas, não ficam restritas aos órgãos fiscalizadores, permitindo que a sociedade possa acompanhar as ações desempenhadas pelos gestores públicos.

Essa disponibilização de informações pode gerar a transparência da gestão pública, caso a publicidade venha a atender os pressupostos de qualidade informacional, o que proporcionará à sociedade maior capacidade participativa, contribuindo, por consequência, no melhoramento da gestão pública.

Sob esta perspectiva, a transparência pública ganhou contornos de relevância e se tornou mais efetiva na gestão pública a partir dos anos 2000, com a crescente introdução de dispositivos legais – tais quais a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência, e a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação –, assegurando mecanismos necessários para efetivação do controle social.

A transparência é uma forma que o gestor tem de se comunicar com a sociedade. Através dela a gestão vem a público prestar contas do desempenho das ações por ela implementadas. Por meio da prestação de contas, os gestores podem demonstrar seu compromisso com a sociedade, utilizando-se de demonstrativos contábeis, que evidenciam a origem e destinação dos recursos arrecadados. Tais relatórios contábeis também funcionam como instrumentos sociais, políticos e econômicos, em aderência à teoria da legitimidade (Garcia, Peleias, & Peters, 2014).

No ambiente público, os gestores, buscando a permanência no poder, procuram mostrar aos cidadãos e convencê-los das realizações de sua gestão, podendo por vezes, ocultar fatos relevantes que podem estar atrelados à sua ineficiência. Esse quadro faz parte do que a literatura denomina de condição financeira, definida por Groves e Valente (2003) como a capacidade do governo em atender financeiramente os serviços exigidos de forma satisfatória e contínua, sejam eles decorrentes de demandas corriqueiras ou em virtude de mudanças ou fatores emergenciais.

Com isso, definiu-se a seguinte hipótese da pesquisa:

H₁: Quanto melhor for a condição financeira, melhores serão os índices de transparência nos municípios.

Apesar de existirem vários dispositivos legais que exigem dos entes federativos o cumprimento da transparência, alguns deles não cumprem em sua totalidade. Assim, é pertinente o estudo sobre a transparência, principalmente com relação à condição financeira, visto a escassez de estudos sobre o tema.

De acordo com Zuccolotto e Carvalho Teixeira (2014), organismos internacionais que promovem a transparência fiscal dão maior ênfase para elaboração e para gestão de políticas públicas envolvendo os governos locais, por serem unidades geograficamente menores, admitindo-se maior fiscalização por parte da sociedade, e ainda, por acreditarem que os municípios são mais adequados para testar modelos de transparência. Portanto, é pertinente analisar se os governos locais estão preparados financeiramente, baseados no processo de descentralização, a suportarem as fortes pressões sociais, por investimentos públicos (Santos, Costa, & Andrade, 2002).

Ademais, várias pesquisas internacionais são feitas sobre a condição financeira, seguindo alguns modelos empíricos (Berne & Schramm, 1986; Brown, 1993; Alter, McLaughlin, Melniker, 1984; Wang, Dennis, & Tu, 2007; Hughes & Laverdiere, 1986; Groves

& Valente, 2003; Hendrick, 2004; Kavanagh, 2007), sendo pertinente que essas pesquisas sejam expandidas e testadas no cenário nacional.

Portanto, embora a discussão da transparência tenha ocorrido em vários estudos (Zuccolotto e Carvalho Teixeira, 2014; Cruz, Silva & Santos, 2010; Grapégia Dal Vesco, Hein, & Scarpin, 2014; Wang et al., 2007; Sol, 2013; De Sousa, Wright, Paulo, & Do Monte, 2015; De Paiva Ribeiro & Zuccolotto, 2014; Cuadrado-Ballesteros, Mordán, & Frías-Aceituno, 2016), pesquisas relacionando essa questão com a condição financeira ainda são incipientes. Dessa forma, mostra-se necessário relacionar empiricamente elementos que envolvam a teoria do federalismo e fatores como a teoria do gerenciamento de impressões e da legitimidade, de maneira a responder o seguinte questionamento: Qual a relação entre a condição financeira e o nível de transparência fiscal? Assim, este trabalho tem como objetivo verificar a relação entre a condição financeira e o nível de transparência fiscal.

Os procedimentos metodológicos iniciaram-se com a utilização do modelo de Brown (1993), um dos mais utilizados na literatura, ao qual mede por meio de indicadores, a condição financeira. Os valores obtidos da condição financeira foram inseridos em um modelo estatístico, juntamente com as variáveis transparência pública e multa, por meio de Tobit em painel.

Dessa forma, apurou-se que na proporção em que ocorre o melhoramento da condição financeira, a transparência na divulgação de informação também melhora. Os resultados da pesquisa contribuem com o arcabouço teórico e estudos empíricos sobre a condição financeira e a transparência.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico são apresentadas as teorias que dão suporte ao estudo, como também os construtos que balizam o modelo empírico desenvolvido nessa pesquisa.

2.1 Teorias do Federalismo, da Legitimidade e do Gerenciamento de Impressões

As finanças públicas no Brasil são delineadas pelo desenho do federalismo fiscal, nas quais cada esfera governamental atua conjuntamente, estabelecendo regras e delimitando competências para que haja o efetivo funcionamento (da Silva Suzart, 2013). Nesse sentido, Biderman e Avarte (2004) definem federalismo fiscal como a divisão de tarefas entre os vários níveis de governo, indicando as competências de cada ente em arrecadar os tributos e prestar os serviços públicos (saúde, saneamento, educação, segurança pública).

Porém, para Abrucio (2005) é evidente que as camadas superiores possuem relações hierárquicas frente às demais, tanto em observância aos dispositivos legais, quando pelo auxílio financeiro as esferas inferiores. Mas essa distribuição de competências produz a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais, concedendo a adoção de pautas próprias, independente do governo federal (Arretche, 2004).

Diante do cenário brasileiro, de legislações e cobranças sociais por transparência, a descentralização fiscal, conforme Carvalho (2007) pode ser entendida como uma estratégia de desenvolvimento econômico e mudança social, além de dar autonomia às decisões municipais e reconhecimento à população, dando-lhes legitimidade no processo de acompanhamento e participação da gestão pública.

A Teoria da Legitimidade, de acordo com Dias Filho (2007), pressupõe que existe um contrato social entre as entidades e a sociedade na qual estão inseridas, gerando expectativas sobre o desempenho das organizações, sobre como devem operar. Uma organização para se tornar legítima precisa estar de acordo com as normas e valores de uma sociedade na qual está

incorporada (Dias Filho, 2007). Apesar de, no âmbito brasileiro, vários dispositivos legais serem constantemente inseridos no tema transparência pública, tornando obrigatória a disposição pública sobre a gestão, é a divulgação voluntária que pode ampliar a legitimidade da gestão pública.

Contudo, como o governo é o detentor primeiro das informações, pode acontecer a assimetria informacional, dessa forma transmitindo apenas o que acharem mais apropriado. Este processo, em que as pessoas que estão inseridas em situações sociais querem administrar o ambiente, de modo a passar a imagem que desejam que seja transmitida, é conhecido como gerenciamento de impressões, que é entendido como atitudes feitas por uma pessoa no sentido de controlar o modo como os outros a enxergam (Carvalho & Vieira, 2003).

Este é um dos objetivos dos gestores públicos, passar uma impressão de que os recursos estão sendo administrados de forma adequada, sendo assim, os governantes tendem a ser respeitados pela população, já que transmitem a impressão de serem competentes, gerando assim benefícios de reputação (Busuioc & Lodge, 2016). Esse gerenciamento de impressões pode prejudicar a forma como a sociedade percebe a gestão, não se tendo uma fotografia da real condição financeira.

Neste sentido, percebe-se que o governo pode gerenciar a forma de divulgação de informações. Na maioria das vezes, os governantes têm a intenção de perpetuar o poder, seja em benefício de si próprio ou para a manutenção do partido pelo qual se encontra filiado permanecer em evidência, deixando o interesse social para um segundo plano, ou seja, omitindo ou manipulando informações. Depreende-se disto que o interesse próprio ultrapassa o interesse dos cidadãos. Neste caminho, o processo de gerenciamento de impressões, no que concerne ao controle de informações, pode ser algo enganoso (Didier & Mendonça, 2007).

Diante disso, o papel dos gestores é perceber de que forma a sociedade observa a entidade pública, pois conforme Deegan (2002), caso os administradores percebam que o contrato social não esteja sendo cumprido de maneira coerente, estes devem implementar estratégias para modificar a percepção social, entendida como a forma que a população enxerga a gestão governamental. Uma das possibilidades é a divulgação de informações, que pode ser uma forma de minimizar uma imagem negativa de uma organização. Essa divulgação envolve mais do que apenas a veiculação de informações por meio dos relatórios financeiros, diz respeito à discussão e análise pela administração (Hendriksen & Van Breda, 1999). Dessa forma, ocorre a possibilidade de uma entidade traçar caminhos de legitimidade por meio do gerenciamento de impressões.

2.2 Literatura sobre a Condição Financeira Governamental e a Transparência Pública

Devido às crises, mais precisamente as das décadas de 1930 e 1970, que acarretaram dificuldades ao atendimento das necessidades sociais, a condição financeira do governo passou a ser mais discutida (Bispo, Musse, Vaz & Martins, 2009). Esse debate, no Brasil, reflete não só a gestão, mas em como a população pode se inserir no aprimoramento dos serviços públicos. Conforme Lima (2013), em uma democracia participativa, a sociedade contribui para as políticas públicas, exercendo influência real. Assim, a interação entre gestores públicos e cidadãos de cada município pode contribuir para a condição financeira do governo.

A definição de condição financeira é trazida por Wang et al. (2007) como sendo a capacidade das entidades governamentais em atender suas obrigações de forma tempestiva. Entendimento este, que é trazido pelo Governmental Accounting Standards Board (GASB) (1987) ao tratar de condição financeira como a capacidade do governo em atender as obrigações financeiras de forma oportuna.

A análise da condição financeira é importante para ter um panorama dos recursos de determinada comunidade, ou seja, verificar se o governo possui fundos para cobrir as despesas, proporcionando o adequado andamento das atividades da gestão. Para um melhor diagnóstico da condição financeira são necessárias informações tempestivas e úteis, proporcionando, assim, uma contribuição ao processo de accountability (LIMA e DINIZ, 2016).

Os órgãos de controle fiscalizam essa divulgação de informações, a qual pode promover a transparência, e o não cumprimento da legislação pode acarretar em punição. Conforme o TCE-PB, os municípios recebem multa, como é prevista pela Resolução Normativa nº 10/2010, a qual apresenta que para o exercício das funções essenciais de controle externo, cabe ao TCE-PB cobrá-la quando da ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (Art. 2º, X, RN TC nº 10/2010).

O gestor pode divulgar informações das estratégias governamentais, assim podendo modificar a percepção da imagem de suas atitudes. Essa percepção sobre a gestão pública é a forma como a sociedade analisa a condição financeira dos municípios e pode avaliar a gestão.

No cenário social a história é marcada pela luta por maior participação social e melhoria na transparência pública. A maior participação da sociedade gera melhoria na accountability (Ackerman, 2005). Neste contexto, para a geração das informações, os demonstrativos contábeis são mecanismos eficientes que auxiliam os gestores para a tomada de decisões, podendo favorecer a sociedade.

Dessa forma, torna-se visível que os debates acerca da participação da sociedade nos processos de controle, afloram os foros acadêmicos, mesclando as pesquisas e as promoções de políticas públicas, devido à notável importância do envolvimento civil numa dinâmica essencial para o bom funcionamento da gestão pública.

No contexto da transparência pública, várias pesquisas estão sendo feitas. Muitas delas relacionando transparência com indicadores socioeconômicos e com aspectos da condição financeira, embora não utilizem esta nomenclatura. A discussão sobre o termo transparência tem sido debatida, principalmente nos últimos anos, em vários ramos de estudo, como administração, ciência política, economia, direito, contabilidade (Raupp & Zuccolotto, 2015).

No âmbito legal, as leis que norteiam a contabilidade governamental têm, entre vários propósitos, os ideais da *transparência*. A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 5º, garante a todos o direito de receber informações, com a ressalva das que são sigilosas para a segurança do Estado. Neste contexto, verifica-se a preocupação com a transparência das informações públicas, evidenciadas em vários ordenamentos jurídicos.

A transparência nas divulgações das informações começou a se tornar mais evidente com os avanços da tecnologia, principalmente a internet. O governo utiliza-se de portais para deixar as informações mais claras e transparentes. Justice et al. (2006) dizem que o e-governo é um instrumento importante para a transparência fiscal, accountability e participação do cidadão, por sua acessibilidade em disseminar informações. Para de Moraes et al. (2015) o advento da internet pressupõe um aumento da gestão pública, através de participação em debates ou instrumentos de controle social.

Porém, há que se destacar que o gerenciamento de impressões pode comprometer a transparência pública. O gestor pode manipular informações no sentido de transparecer a imagem que a administração pública está controlando seus gastos, e investimentos os recursos apropriadamente. Esse fator está intimamente ligado a teoria do gerenciamento de impressão. Por outro lado, quando a condição financeira de um município está adequada, os gestores públicos tendem a passar para a sociedade as reais informações, assim tornando o município mais transparente.

Portanto, a transparência fiscal das informações não diz respeito apenas a publicidade das contas públicas, mas a comunicação real do que está ocorrendo na gestão pública, ou seja, evidenciando a condição financeira de forma clara.

2.3 Estudos Anteriores sobre a Condição Financeira Governamental e a Transparência Pública

Para sustentar este trabalho, são apresentadas na Tabela 1 abaixo, pesquisas realizadas sobre transparência com componentes que fazem parte da condição financeira.

Tabela 1
Estudos anteriores sobre transparência e condição financeira

AUTORES	OBJETIVO DA PESQUISA	VARIÁVEIS RELACIONADAS COM A CONDIÇÃO FINANCEIRA
Zuccolotto e Carvalho Teixeira (2014)	Identificar a influência de variáveis fiscais e socioeconômicas no nível de transparência dos Estados Brasileiros; Identificar a existência de influência dos partidos políticos no nível de transparência fiscal das capitais dos Estados brasileiros	Receita Corrente, <i>Déficit</i> , <i>Superávit</i> , Endividamento
Cruz et al. (2010)	Identificar os fatores que influenciam a evidenciação e a transparência de informações relativas à gestão fiscal divulgadas nos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro	Receita Orçamentária
Grápégia Dal Vesco et al. (2014)	Verificar a diferença dos indicadores de desempenho econômico e financeiro, proposto por Brown (1993), em municípios da região sul do Brasil com até 100 mil habitantes	Receita Corrente, Receita de Transferências Correntes, Receita Corrente Líquida, Despesa Total, Despesa Corrente, Passivo Financeiro, Encargos da dívida
Wang et al. (2007)	Testar a condição financeira através de informações governamentais que devem ser obrigatoriamente divulgadas	Disponibilidades, solvência de caixa, ativos e passivos financeiros, <i>superávit</i> e <i>déficit</i> , receitas e despesas
Sol (2013)	Examinar os determinantes econômicos, sociais e institucionais da transparência local em municípios da Espanha	Dívida, <i>déficit</i> e <i>superávit</i>
De Sousa et al. (2015)	Investigar os determinantes da transparência ativa do governo dos governos estaduais do Brasil	Gastos sociais, Receitas
De Paiva Ribeiro e Zuccolotto (2014)	Identificar de que forma fatores socioeconômicos e fiscais interferem no nível de transparência fiscal eletrônica dos municípios	Gastos com educação e saúde e receitas orçamentárias
Cuadrado-Ballesteros, Mordán e Frías-Aceituno (2016)	Encontrar a relação entre a condição financeira e a transparência, sendo esta determinante da condição financeira	Condição financeira

Visto a dificuldade de se encontrar pesquisas relacionando a condição financeira com a transparência pública, esta pesquisa busca contribuir para o entendimento da transparência pública municipal e seus desdobramentos com relação aos aspectos que envolvem a condição financeira municipal, a legitimidade e o gerenciamento de impressão governamental. Portanto, a pesquisa sugerida pode trazer contribuições complementares para a área contábil-administrativa no cenário público.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa investigou os 223 municípios do Estado da Paraíba, contudo por limitações do modelo de Brown (1993), utilizado para a mensuração da condição financeira, fez uso apenas dos municípios com até 100 mil habitantes. Com relação aos aspectos temporais, a investigação utilizou o período de 2013, 2014 e 2015. A escolha desse período deveu-se aos dados de transparência, visto que a sua mensuração foi iniciada, nos municípios paraibanos, a partir de 2013.

Os dados foram coletados através do portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o cálculo de indicadores que necessitem do número de habitantes dos municípios, levando em consideração a população estimada para os anos em análise; as informações fiscais e contábeis, e a variável transparência foram coletadas no portal do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB).

A condição financeira foi medida pelo modelo Brown (1993), mais conhecido como o modelo dos 10 *points*. A escolha deste modelo foi feita tendo vista que é um dos mais utilizado nas pesquisas internacionais e nacionais, como também por ser facilmente aplicável a realidade brasileira. Além disso, este modelo é utilizado para avaliar a condição financeira de curto prazo para pequenos municípios.

Este modelo engloba apenas pequenos municípios, considerados aqueles que possuem até 100 mil habitantes, sendo separados em 4 grupos. Para a elaboração do modelo foi preciso calcular os indicadores da condição financeira e atribuir notas a cada município. A pontuação estabelecida para a condição financeira varia entre -10 a +20, dependendo do quartil em que cada município se encontra, na análise do tempo estudada.

A Tabela 2 apresenta os indicadores do modelo de Brown (1993). Deve-se levar em consideração que todos os indicadores apresentam o mesmo peso, ou seja, nenhum se sobrepõe ao outro.

Tabela 2

Indicadores do modelo Brown (1993)

Descrição	Indicador	Fórmula
Receita <i>per capita</i>		$\frac{\text{Receita total}}{\text{População}}$
Representatividade da receita própria		$\frac{\text{Receita corrente total} - \text{Transferências Correntes}}{\text{Receita Total}}$
Participação das receitas de transferências		$\frac{\text{Receita de Transferências Correntes}}{\text{Receita Total}}$
Participação dos operacionais		$\frac{\text{Despesa Corrente}}{\text{Despesa Total}}$
Cobertura de despesas		$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{Despesa Total}}$
Recursos para cobertura de queda de arrecadação		$\frac{\text{Superávit Financeiro}}{\text{Receita Total}}$
Recursos para cobertura de obrigações de curto prazo		$\frac{\text{Disponibilidades}}{\text{Obrigações Correntes}}$
Comprometimento das receitas correntes com as obrigações de curto prazo		$\frac{\text{Obrigações de Curto Prazo}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$
Dívida <i>per capita</i>		$\frac{\text{Dívida Consolidada}}{\text{População}}$
Comprometimento das receitas correntes com o endividamento		$\frac{\text{Dívida Consolidada}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$

Fonte: Adaptado de “The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities” de Brown, K. W. (1993), *Government Finance Review*, 9, 21-21.

Logo após os cálculos dos indicadores do modelo de Brown (1993), os municípios foram agrupados em seus respectivos grupos. Dessa forma, pode ser avaliada a condição financeira dos municípios.

Quanto a transparência, o TCE/PB utiliza-se da metodologia adaptada da Associação Contas Abertas, que avalia como estão as práticas de Transparência e da Lei de Acesso à Informação, não existindo uma média para aprovação, objetivando uma melhoria constante na divulgação da gestão pública. Os itens avaliados são: Conteúdo, Série Histórica e Frequência de Atualização e Usabilidade. Dessa forma, após somada a pontuação, esta é convertida para a base 10.

Portanto, a *proxy* escolhida para mensurar a transparência variará de 0, a menor nota que um município pode adquirir, caso não atenda nenhum dos requisitos previstos pelas normas do tribunal; a 10, quando o município atende a todas as exigências do tribunal de contas.

Para testar a hipótese levantada fez-se uso do modelo de regressão que apresenta a seguinte configuração matemática, conforme equação 1:

$$ITT_{it} = y_1CF_{it} + y_2M_{it} + \varepsilon \quad (1)$$

Em que:

ITT_{it} – é o índice de transparência total, variável dependente;

CF_{it} – é o *score* da condição financeira calculado pelo modelo Brown (1993), variável independente;

M_{it} – é a multa atribuída pelo Tribunal de Contas quando um município descumpra alguma norma exigida, variável de controle. É uma *dummy*, sendo atribuído valor 0 quando o município não tenha recebido multa; e 1, quando o município tenha sido penalizado com a multa do TCE/PB.

Tendo em vista a incidência de multa, pressupõe o estudo que ocorre uma melhora do índice de transparência, visto que tem melhorado ao longo do tempo devida a atuação do TCE-PB no controle dos portais.

Logo, o gestor que estivesse em desacordo com preceitos legais da transparência pública era multado, e ficava sob o alcance de reprovação de suas contas. Dessa forma, essa variável tem uma influência, sobre a perspectiva, teórica e até intuitiva, no modelo exposto. Posto isso, controlando o índice de transparência pela *proxy* de fiscalização do TCE-PB (M_{it}) é possível verificar a influência da condição financeira no índice de transparência.

Dada a conformação da base de dados foi utilizado o modelo Tobit. A escolha por este tipo de modelo se deu em virtude da variável dependente, que é o índice de transparência estabelecido pelo Tribunal de Contas da Paraíba, ser uma variável censurada ou truncada, ou seja, seu valor se limita as notas de 0 a 10. O modelo Tobit que foi aplicado no estudo foi com dados em painel com efeitos aleatórios.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na seção do presente trabalho, referente à metodologia, foi apresentado que o universo da pesquisa consiste em 223 municípios do Estado da Paraíba. Porém, de acordo com o modelo de Brown (1993), a mensuração da condição financeira limita-se a municípios que apresentam até 100.000 habitantes, por isso para a análise temporal de 2013 a 2015. Com isso, a amostra da pesquisa resultou em 219 municípios, totalizando 657 observações, visto

que a análise foi feita em três anos. Assim, inicialmente, foi feita a estatística descritiva das variáveis, conforme Tabela 3.

Tabela 3
Estatística descritiva das variáveis nos períodos de 2013 a 2015

Estatística	ITT_{it}	CF	M
Média	4,637	4,933	0,149
Desvio-Padrão	1,932	3,205	0,356
Observações	657	657	657
Mínimo	0	-6	0
Máximo	8,410	14	1

Observando a variável ITT, percebe-se que sua média é de 4,63, o que representa um nível de transparência baixo, já que este índice pode atingir sua pontuação máxima de 10. Porém, de acordo com o TCE/PB, nenhum dos municípios paraibanos atingiu a nota 10, no período de 2013 a 2015. Dos municípios que compuseram a amostra o que obteve maior pontuação total do índice de transparência foi Nova Floresta, em 2015, como apresentado na Tabela 3, com nota 8,41.

É importante destacar também, que dentro desse período de 2013 a 2015, as notas de transparência foram apresentando melhoria. Com relação ao mínimo da variável ITT, a nota atribuída foi zero. O que revela que, apesar dos dispositivos legais, os quais obrigam todos os entes da federação a publicarem as informações da administração pública, ainda assim, não são cumpridas em sua totalidade ou em partes.

Apesar de alguns municípios ainda apresentarem-se com nota zero em 2013 e 2014, percebe-se uma evolução, tendo uma queda de nove para quatro, e para nenhum com a pontuação zero em 2015. Isto pode ser reflexo do contexto de cobrança social por transparência, conforme nos afirma a CGU (2012). Dessa forma, a sociedade pode ser favorecida pelo contexto de federalismo presente no Brasil, o que aproxima o gestor dos problemas dos entes federativos, no caso estudado, dos municípios.

Pela Tabela 3, se observa que a Condição Financeira possui uma média de 4,93. A média ainda não é considerada entre as melhores, isto pode significar que é preciso que os municípios se detenham a melhorar a condição financeira, e por meio da análise dos indicadores de Brown (1993), as áreas que merecem atenção são a redução da dívida e das despesas, como também aumento de arrecadação própria e melhoria no *superávit* financeiro. O desvio-padrão da CF é relativamente alto, de 3,20. O que prova que alguns municípios têm uma condição financeira muito boa e outros muito ruim.

Com relação a variável multa, em 2013, nenhum município sofreu incidência de multa. Já em 2014, 92 municípios receberam a multa do TCE/PB. Com isso, observou-se que esses municípios mostraram-se melhores nas notas de transparência. Além desses, os outros municípios que não sofreram a penalidade de multa também apresentaram melhorias nos índices de transparência. Isto também pode ser constatado ao observar que em 2015, apenas 6 municípios tiveram que pagar multa. Ou seja, o efeito da multa ecoou de modo que os municípios atentaram para as penalidades impostas pelo TCE-PB.

Após ter sido feita a análise descritiva das variáveis em estudo, foi realizado o teste de correlação de Spearman, os resultados estão dispostos na Tabela 4.

Tabela 4
Correlação de Spearman no período de 2013 a 2015

	<i>ITT</i>	<i>CF</i>	<i>M</i>
<i>ITT</i>	1.0000		
<i>CF</i>	0.0424 0.2781	1.0000	
<i>M</i>	-0.0375 0.3371	0.0372 0.3414	1.0000

Pela correlação de Spearman, nenhuma das variáveis mostrou correlação significativa, não apresentando problemas de multicolinearidade. Com relação aos sinais das variáveis, pode-se observar que a variável M apresentou correlação negativa com a variável ITT. Não obstante esse resultado, tal valor reflete que em 2013 não ocorreu imputação de multa pelo TCE-PB, logo este fato trouxe um viés que se refletiu na direcionalidade da variável.

Esse fato, pode ser melhor explicado fazendo comparação de médias, no qual fica evidente que o efeito multa trouxe melhorias na transparência do município. Para isso, na Tabela 5, foi feita a análise dos anos de 2013 e 2014, 2013 e 2015, 2014 e 2015.

Tabela 5
Análise do efeito da multa sobre a transparência

Variável	Média	T	p-valor	Nº obs.	Diferença de média
ITT_2013	3,260	-7,822	0.000	219	1,222
ITT_2014	4,482				
ITT_2013	3,260	-21,263	0.000	219	2,91
ITT_2015	6,170				
ITT_2014	4,482	-14,887	0.000	219	1,688
ITT_2015	6,170				

Receberam multa em 2014 noventa e dois municípios. A média dos índices de transparência em 2013 foi de 3,26 e em 2014 de 4,48, apesar da média ter aumentado, percebe-se que a nota ainda é pequena, já que este índice varia de 0 a 10. A diferença entre as médias em valores absolutos foi de 1,22, ou seja, o índice de transparência melhorou em 37% de 2013 para 2014, o que prova que a incidência da multa influencia a transparência, de forma significativa.

Em 2015 alguns municípios receberam multa, sendo um total de 6, mostrando que os municípios ao perceberem que a incidência dessa penalidade, no ano de 2014, ocorreu em 92 municípios, estes procuraram melhorar para não sofrer novamente multa, e assim melhorando a transparência.

Foi feita mais uma análise para observar se antes dessa penalidade, os municípios eram menos transparentes. Observando as notas do ITT, é possível notar um aumento nela, passando de 3,26 (2013) para 6,17 (2015), tendo uma diferença na média de 2,91, o que significa 89% de melhoria nos índices de transparência de 2013 para 2015. Dos 6 municípios (Curral de Cima, Lastro, Mãe D'Água, Nazarezinho, Pombal e Sobrado) que receberam multa em 2015, nenhum mostrou ITT menor que em 2013.

Comparando o índice de transparência dos anos de 2014 e 2015 percebe-se a melhora no ITT quando da observância da média, a qual saiu de 4,48 para 6,17, de 2014 para 2015. Se observada a diferença das médias, o valor é de 1,68, o que prova o aumento no índice de transparência de 2014 para 2015 de 37%.

Assim, 83 municípios mostraram-se melhores na questão da transparência após receberem a multa do TCE/PB, isto equivale a 90,21% da amostra, que mostraram que a incidência da multa tem impactos positivos sobre o índice de transparência municipal.

Seguiu-se com a realização do modelo empírico, conforme mostra a equação 1, apresentada nos procedimentos metodológicos. A Tabela 6 demonstra os resultados da regressão do modelo.

Tabela 6

Coefficientes e estatísticas obtidas pelo modelo de regressão

ITT	Coefficiente	Desvio-padrão	T	p-value	95% Confiança	Intervalo
CF	0,621	0,079	7,78	0.000	0,465	0,778
M	2,335	0,666	3,50	0.000	1,029	3,642
/sigma_u	2,248	0,364	6,17	0.000	1,534	2,962
/sigma_e	2,346	0,329	7,13	0.000	1,701	2,991
Rho	0,478	0,088			0,312	0,648
Wald chi2(2)	61,86	Log likelihood = -368,505			Prob>chi2	0.0000

Como se pode perceber, por meio do coeficiente, tanto a CF como a M apresentaram valores positivos com a transparência. Sendo que a multa apresentou maior influência na transparência que a CF, significando que quanto mais efetivo for o controle do TCE-PB, no caso com aplicação de multa a um município, maior o índice de transparência. No caso em análise, a multa teve como coeficiente 2,33, ou seja, a cada multa aplicada pelo TCE-PB o índice de transparência aumenta em 2,33 pontos. Isso não significa que aumentando a quantidade de multa os municípios vão alcançar a nota máxima. Ressalte-se que essa análise não pode ser expandida além do cenário posto aqui.

Observando o Prob>chi2, cujo valor é 0.0000, percebe-se que o modelo é estatisticamente aceito. Com relação ao *p-value*, ambas as variáveis, CF e M, foram significantes com a ITT a nível de 1%. Isto significa dizer que na medida em que a condição financeira melhora, consequentemente a transparência das informações é favorecida. Assim como, quando um município recebe multa por irregularidades, este com o intuito de não ter que desembolsar recursos para o pagamento dessas multas, tende a se tornar mais transparentes. Dessa forma, a transparência é refletida na condição financeira e na multa cobrada pelo TCE.

Por meio dos testes estatísticos que foram utilizados, ocorreu confirmação da hipótese de pesquisa abordada neste estudo, ou seja, (**H₁**) quanto melhor for a condição financeira, melhores serão os índices de transparência nos municípios.

Ou seja, a condição financeira exerce sim influência sobre os índices de transparência. Quando observado o efeito da multa sobre os municípios, por meio do teste de médias, obteve-se melhoria de 37% dos anos de 2013 e 2014, e de 2014 e 2015. Com relação ao teste de 2013 para 2015, os índices de transparência apresentaram melhoria de 89%.

A hipótese da pesquisa pôde também ser comprovada, pelo modelo de regressão utilizado. Pois, a CF foi significante com a variável utilizada como *proxy* para a transparência. Ou seja, na medida em que a condição financeira vai melhorando, isto é, quando a gestão pública percebe as reais necessidades da população, as áreas que mais precisam de

investimentos, a melhor forma de arrecadação, as exigências sociais, consegue minimizar as dívidas, mantém a solvência orçamentária e de caixa; a transparência dos municípios vai se aperfeiçoando.

Estes achados corroboram com os estudos feitos por Zuccolotto e Carvalho Teixeira (2014), Cruz et al. (2010), e de De Paiva Ribeiro e Zuccolotto (2014). Estudo correlato foi feito por Cuadrado-Ballesteros, Mordán e Frías-Aceituno (2016), porém trazendo a condição financeira como dependente e a transparência como independente. Contudo, as evidências empíricas mostraram que a hipótese do estudo (Quanto melhor for a condição financeira, melhores serão os índices de transparência nos municípios), foi confirmada.

Já quanto a resposta da questão de pesquisa, a qual foi descrita da seguinte forma – **Qual a relação entre a condição financeira e o nível transparência fiscal?** Percebeu-se que os dois termos apresentam relação positiva e a condição financeira é decisiva para que haja melhora na transparência municipal.

Conforme descrito, os resultados apontaram que à medida que os aspectos relacionados à condição financeira melhoram, a transparência também melhora. Ou seja, maior representatividade da receita própria, menor dependência as transferências, recursos suficientes para cobrir as despesas, e possíveis quedas na arrecadação e obrigações de curto prazo, além de pouco comprometimento com dívidas, indicam que os índices de transparência tenderão a aumentarem sua pontuação.

Os resultados dessa pesquisa apresentam dois aspectos que merecem destaque. Primeiro, verifica-se que há evidências empíricas entre a condição financeira e o nível de transparência dos municípios estudados, segundo há uma contribuição teórica que ajuda a validar a teoria do gerenciamento de impressões, conjugada com a teoria do federalismo, colocando assim, mais um tijolo na construção do conhecimento das teorias estudadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, o qual se propôs a verificar a relação entre a condição financeira e o nível de transparência fiscal dos municípios, evidenciou que a condição financeira pode ser um fator condicionante dos níveis de transparência fiscal dos municípios paraibanos.

Os resultados econométricos, determinados pelo modelo Tobit em painel, confirmou a hipótese da pesquisa, a qual diz: Quanto melhor for a condição financeira, melhores serão os índices de transparência nos municípios. A constatação ocorreu não só pela observação da significância do modelo, como também por meio dos efeitos marginais, os quais apontaram forte relação da condição financeira e da multa com a transparência. Sendo a multa mais impactante nessa relação, devido comprovação de que a multa quando cobrada, tende a melhorar os índices de transparência total em duas vezes.

A pesquisa, portanto, trouxe contribuições teóricas e empíricas para o tema da condição financeira e a transparência pública, sendo um pilar para futuros estudos na área, principalmente para expansão de levantamentos a nível nacional.

Como limitações a este estudo, existe ainda pouca pesquisa com o termo condição financeira no âmbito nacional, sendo os modelos propostos para o cálculo da mesma, maioria internacional podendo restringir a comparação com pesquisas anteriores, além da realidade internacional poder diferir com a do Brasil.

Mesmo com a comprovação da hipótese estudada, ou seja, a evidência da relação entre a condição financeira e a transparência, sugere-se a futuras pesquisas utilizar os municípios do Brasil para mensurar a condição financeira, outros modelos para medi-la, como também a inserção de outras variáveis independentes e/ou de controle.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41.
- Ackerman, J. M. (2005). Social accountability in the public sector: a conceptual discussion. *Social Development Paper*, 82.
- Alter, T. R., McLaughlin, D. K., & Melniker, N. E. (1984). Analysing local government fiscal capacity. *Pennsylvania State University, Cooperative Extension Service, University Park, PA*.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26.
- Berne, R., & Schramm, R. (1986). *The financial analysis of governments*. Prentice Hall.
- Biderman, C.; Arvate, P. (2004). *Economia do Setor Público no Brasil*. Editora Campus – Elsevier.
- Bispo, C. R., Musse, J., Vaz, F., & Martins, F. (2009). Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho. *Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil–ANFIP. Brasília: ANFIP*.
- Brasil. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009 (2009). Lei de Transparência. Brasília, DF.
- Brasil. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF.
- Brasil. Lei de Acesso a Informação. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
- Brown, K. W. (1993). The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9, 21-21.
- Busuioc, M. E.; Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability. *Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 29, nº 2, PP. 247-263. April.
- Carvalho, C. A., & Vieira, M. M. F. (2012). Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. *GESTÃO. Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional-ISSN: 1679-1827*, 10(3).
- Carvalho, D. (2007). *Orçamento e contabilidade pública* (3. ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Cruz, C. F., Silva, L. M., & Santos, R. (2010). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(3).

- Cuadrado-Ballesteros, B., Mordán, N., & Frías-Aceituno, J. V. (2016). Transparency as a Determinant of Local Financial Condition. In *Global Perspectives on Risk Management and Accounting in the Public Sector* (pp. 202-225). IGI Global.
- Didier, J. M. O. L.; Mendonça, J. R. C. (2007). Gerenciamento de Impressões e Liderança Carismática: relações e possibilidades para estudos em empresas de hospitalidade. *ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD)*, v. 31.
- Vesco, D. G. D., Hein, N., & Scarpin, J. E. (2014). Análise dos indicadores de desempenho em municípios na região Sul do Brasil com até 100 mil habitantes. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 33(2).
- Suzart, J. A. S. (2013). Dívida dos governos subnacionais brasileiros: uma análise sob a ótica do federalismo fiscal. *Administração Pública e Gestão Social*, 5(2), 44-53.
- Moraes, N. R. et al. (2015). Internet, prestação de contas e transparência na gestão pública municipal. *Espacios*, v. 36, n. 04.
- Ribeiro, C. P. P., & Zuccolotto, R. (2014). A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 33(1), 37-52.
- Sousa, R. G., Wright, G. A., Paulo, E., & do Monte, P. A. (2015). A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. *Revista Ambiente Contabil*, 7(1), 176.
- Deegan, C. (2002). Introduction: The legitimising effect of social and environmental disclosures—a theoretical foundation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 15(3), 282-311.
- Dias Filho, J. M. (2007). Políticas de evidenciação contábil: um estudo do poder preditivo e explicativo da teoria da legitimidade. *EnANPAD*, 31, 2007.
- Garcia, R. L. M., Peleias, I. R., & Peters, M. R. S. (2014). A teoria da legitimidade e as práticas de evidenciação da Norma ISSO 14001 por empresas brasileiras. In *Anais do XIV Congresso USP Controladoria e Contabilidade, São Paulo*(Vol. 21).
- Government Accounting Standards Board – GASB (1987). Objectives of financial reporting: concept statement n. I. *Governmental Accounting Standard Series*, Norwalk.
- Groves, S. M.; Valente, G. (2003) *Evaluating financial condition: a handbook for local government*. 4. ed. Revisado por Karls Nollenberger. Washington: The International City/Country Management Association – ICMA.
- Hendriksen, E. S., & Van Breda, M. F. (1999). Teoria da contabilidade; tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. *São Paulo: Atlas*, 277-297.

- Hendrick, R. (2004). Assessing and measuring the fiscal health of local governments: Focus on Chicago suburban municipalities. *Urban Affairs Review*, 40(1), 78-114.
- Hughes, J. W.; Laverdiere, R. (1986). Comparative local government financial analyses. *Public Budgeting and Finance*. V. 6, n. 4, p. 23-33. December.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>
Acesso em: 18 de outubro de 2016.
- Justice, J. B.; Melitski, J.; Smith, D. L. (2006). E-government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: Do the best practitioners employ the best practices?. *The American Review of Public Administration*, v. 36, n. 3, p. 301-322.
- Kavanagh, S. (2007). *Financing the future: Long-term financial planning for local government*. Gfoa.
- Lima, J. D. S. (2013). Transformações na estrutura produtiva e no emprego da região metropolitana de João Pessoa.
- Lima, S. C., & Diniz, J. A. (2016). Contabilidade e análise financeira governamental. *São Paulo: Atlas*.
- Martins, L. (2011). Contabilidade Governamental–Um Enfoque Administrativo. *São Paulo: Atlas*.
- Raupp, F. M.; Zuccolotto, R. (2015). Investigando as publicações sobre transparência eletrônica em revistas nacionais. *Estudos do CEPE*, n. 41, p. 46-66.
- Santos, A. M. P., Costa, L. S., & Andrade, T. A. (2002). Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. *Economia Aplicada*, 4(2).
- Sol, D. A. D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.
- Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB. (2017). Disponível em: <https://portal.tce.pb.gov.br/>
- Wang, X., Dennis, L., & Tu, Y. S. J. (2007). Measuring financial condition: A study of US states. *Public Budgeting & Finance*, 27(2), 1-21.
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças-USP*, 25(66).