

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

WENDERSON GOMES BARBOSA

**A TRANSPARÊNCIA E OS GASTOS PÚBLICOS:
Um ensaio sobre os municípios de Pernambuco**

RECIFE, 2019

WENDERSON GOMES BARBOSA

**A TRANSPARÊNCIA E OS GASTOS PÚBLICOS:
Um ensaio sobre os municípios de Pernambuco**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno **WENDERSON GOMES BARBOSA** ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas sob a orientação do professor **Dr. ÁLVARO FURTADO COELHO JÚNIOR.**

RECIFE, 2019

WENDERSON GOMES BARBOSA

**A TRANSPARÊNCIA E OS GASTOS PÚBLICOS:
Um ensaio sobre os municípios de Pernambuco**

TCC apresentado ao Curso de Graduação em Economia da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Álvaro Furtado Coelho Júnior (Orientador)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Dr. Luís Eduardo Barbosa Carazza (Co-orientador)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof^a. Dr^a Chiara Natércia França Araújo (Co-orientadora)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof^a. Dr^a Cristiane Soares de Mesquita
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

B238t Barbosa, Wenderson Gomes.
 A transparência e os gastos públicos: um ensaio sobre os municípios de
Pernambuco / Wenderson Gomes Barbosa. – Recife, 2019.
 30 f.: il.

 Orientador(a): Álvaro Furtado Coelho Júnior.
 Coorientador(a): Luís Eduardo Barbosa Carazza, Chiara Natércia França
Araújo
 Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal
Rural de Pernambuco, Departamento de Economia, Recife, BR-PE, 2019.
 Inclui referências.

 1. Transparência (Pernambuco) 2. Gastos públicos (Pernambuco)
I. Coelho Júnior, Álvaro Furtado, orient. II. Carazza, Luis Eduardo Barbosa,
coorient. III. Araújo, Chiara Natércia França, coorient. IV. Título

CDD 330

Dedicatória

*Dedico este trabalho à memória da minha avó,
Maria José Salvador Barbosa (Nita) que
estaria muito feliz por eu ter chegado nesse
momento.*

Agradecimentos

Primeiramente, venho agradecer à minha mãe Eronice por sempre se preocupar comigo e lutar pela minha educação.

Aos meus tios, Rui e Valmira por sempre estarem presentes nos momentos mais importantes, às minhas primas Fabiana, Jessoneide e Gesiane pelas orientações direcionadas à minha vida.

Aos meus amigos João Sales, Lucas, Jeniffer, Eduarda, Rhayane, Larissa, Denise e Rafaela que se fizeram presentes durante esta trajetória da graduação.

A todos os professores do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural de Pernambuco pela contribuição ao meu processo de aprendizagem. Em especial, meu professor orientador, Álvaro Furtado, e meus professores co-orientadores, Luis Carazza e Chiara Natércia, os quais contribuíram decisivamente para elaboração deste trabalho de conclusão de curso.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Variáveis Explicativas	23
Tabela 2. Estatística descritiva	26
Tabela 3. Resultados da primeira regressão linear múltipla	27
Tabela 4. Resultados da segunda regressão linear múltipla	27
Tabela 5. Resultados da segunda regressão linear múltipla	27
Tabela 6. Resultados da segunda regressão linear múltipla	28

Lista de Siglas

BR – Brasil

CGU – Controladoria-Geral da União

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

FINBRA – Finanças Brasileiras

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFDM – Índice FIRJAN de desenvolvimento Municipal

MP – Ministério Público

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPF – Ministério Público Federal

MPM – Ministério Público Militar

MPT – Ministério Público do Trabalho

MPU – Ministério Público da União

NE – Nordeste

PE – Pernambuco

PIB – Produto Interno Bruto

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCE-PE – Tribunal de Contas de Pernambuco

TCU – Tribunal de Contas da União

Resumo

A aplicação das novas leis de fiscalização dos mandatos dos representantes (nacionais, estaduais e municipais) vem contribuindo para uma maior divulgação dos dados públicos, assim os governos brasileiros vêm se tornando cada vez mais transparentes em relação a seus gastos. Neste trabalho, foi utilizado o Índice de Transparência Municipal do Estado de Pernambuco, elaborado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, juntamente com as variáveis fiscais e socioeconômicas que mostram as respectivas situações municipais, para analisar se os municípios que estão aplicando corretamente as novas normas e melhorando a publicidade e gestão dos recursos públicos. Dessa forma, os objetivos foram analisar a contribuição e verificar como a melhoria dos indicadores estão impactando na publicação e no acesso aos dados nos municípios que fazem parte do estado de Pernambuco. Para isso realizou-se uma regressão linear múltipla utilizando o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários, nas notas obtidas pelos municípios nos respectivos *rankings*, preliminarmente foi mostrado que existe relação entre as variáveis fiscais e o nível de transparência.

Palavras-Chave: Transparência. Gastos públicos. Pernambuco.

Abstract

The application of the new laws to oversee the mandates of the representatives (national, state and municipal) has been contributing to a greater dissemination of public data, thus the Brazilian governments have become increasingly transparent in relation to their expenses. In this paper, the Municipal Transparency Index of the State of Pernambuco, prepared by the Court of Audit of Pernambuco, was used, together with the fiscal and socioeconomic variables that show the respective municipal situations, to analyze if the municipalities that are correctly applying the new norms and improving publicity and management of public resources. Thus, the objectives were to analyze the contribution and verify how the improvement of the indicators are impacting on the publication and access to the data in the municipalities that are part of the state of Pernambuco. For that, a multiple linear regression was performed using the Ordinary Least Squares Method, in the scores obtained by the municipalities in the respective ranking; it was preliminarily shown that there is a relationship between the variable variables and the level of transparency.

Key words: Transparency. Public spending. Pernambuco.

Sumário

1.Introdução.....	11
2.Referencial Teórico	13
2.1 A Transparência e as Leis.....	13
2.2 A Transparência e as Informações Assimétricas	14
2.3 A Transparência e o Risco Moral	15
2.4 Órgãos de Controle e a Transparência	17
2.5 Gastos Públicos e a Teoria Econômica.....	18
3.Metodologia.....	21
3.1 População do Estudo	21
3.2 Variáveis Estudadas	21
3.2.1 Variável Dependente	21
3.2.2 Variáveis Explicativas	23
3.3 Regressão Linear Múltipla	24
3.3.1 Modelo Matemático	24
3.3.2 Intervalos de Confiança	24
3.3.3 Hipótese	25
4.Resultados e Discussão	26
5.Considerações Finais	29
6.Referências	30

1. Introdução

O Brasil desde a Constituição Federal de 1988, vem buscando, melhorar seus padrões de controle e participação visando melhorar a eficiência dos gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, criada em 2002 ajudou no crescimento da transparência, seu aumento fez com que cada vez mais a população que é a principal beneficiária e interessada com os gastos públicos tenha acesso a destinação final dos recursos que chegam aos Estados e Municípios, os quais muitas vezes não são aplicados da maneira correta ou não chegam ao seu destino final.

Em 2003 foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU) no intuito de fiscalizar a aplicação do dinheiro público e combater a corrupção, uma vez que diversos casos vêm sendo divulgado com grande destaque na mídia brasileira e internacional. Com a presença de novos instrumentos de controle, vem se fazendo necessário realizar uma análise para se perceber a sua contribuição e o quanto precisa melhorar.

Descobrir se o aumento da transparência de fato está fazendo com que os governantes se tornem mais eficientes na aplicação dos gastos públicos e estão conseguindo melhorar seus desempenhos nos indicadores dos órgãos de controle (como a CGU e os Tribunais de Contas), é fundamental; dado que as verbas públicas são escassas, as possibilidades de uso (demandas da sociedade) são infinitas.

Instituições citadas anteriormente, vem criando índices e aplicando notas de como os gestores públicos vem desempenhando seu papel, assim vem divulgando classificações e aplicando notas a suas atuações, mas não fazem análises e comparações se a melhoria em um *ranking* está resultando no progresso de outro arranjo, com ajuda desses ordenamentos e notas pode-se fazer uma análise se os gastos públicos e os indicadores socioeconômicos estão influenciando ou não os municípios a terem uma transparência mais efetiva.

Em 2012, outra lei foi criada no intuito de ampliar a divulgação da informação dos órgãos públicos intitulada a lei de acesso à informação, a qual vem contribuindo para que a União, Estados e Municípios se tornem mais transparentes e ao mesmo tempo, para que qualquer cidadão possa verificar os dados e saber como cada centavo do dinheiro público está sendo aplicado.

Busca-se verificar a efetividade desses instrumentos na transparência dos gastos públicos e utilizando os municípios pernambucanos analisados pelo TCE com o Índice de Transparência Municipal, aplicou-se a Regressão Linear Múltipla com variáveis fiscais e socioeconômicas para verificar se as prefeituras pernambucanas com melhores índices em

transparência também são as mesmas que possuem os governos mais eficientes (em áreas básicas como a saúde, educação e emprego e renda).

Além desta introdução, este trabalho dividiu-se em mais 4 partes. O tópico 2, que trata do referencial teórico, abordando os pontos da transparência, das informações assimétricas, do risco moral, dos órgãos de controle, da transparência dos gastos públicos e da Teoria Econômica. Dando sequência, a seção 3 apresenta a metodologia utilizada. Continuando tem-se, na parte 4, os resultados e a discussão pertinente, e por fim, as considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1 A Transparência e as Leis

Na Constituição Federal (que é a principal e suprema lei de um país), já é percebida a importância da transparência para a administração pública, regida sob o princípio da publicidade, uma das bases do direito administrativo, em vários de seus artigos:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Após 12 anos da promulgação da Carta Magna, foi aprovada a Lei Complementar de Nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual visava responsabilizar os gestores públicos que não adotassem bons critérios para o uso dos recursos públicos. Tais medidas punitivas não era tratada na constituição originalmente. Em seu primeiro trecho já se percebe o quanto a transparência é relevante a uma gestão fiscal eficiente, a saber:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (LEI COMPLEMENTAR DE Nº 101, 2000).

A lei nº 12.527/2011, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012 revolucionou a maneira de como o cidadão comum pode acompanhar a aplicação das verbas públicas. O advento dessa lei permitiu o aumento da divulgação das informações, ampliando a transparência. Abrangendo a União, Estados e Municípios e os três poderes, e toda administração pública (seja ela direta ou indireta), empresas públicas ou de sociedade mista. O sigilo é algo de extrema exceção, e com regras bem definidas para serem utilizadas, agora as informações orçamentárias e de contratados estão asseguradas no seguinte artigo:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

- I - Orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - Informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - Informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - Informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - Informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (LEI Nº 12.527, 2011).

Portanto, nota-se a consolidação da legislação quanto ao trato dos recursos públicos; o que possibilita assim uma ampliação do controle social sobre os gastos públicos, e uma governança mais participativa da sociedade sobre o gestor eleito para a alocação dos recursos públicos. E, assim, permiti que o ente público gaste melhor os recursos públicos, ocorrendo uma melhor aplicação dos gastos públicos; possibilitando que o termo democracia de fato seja presente na sociedade brasileira, pelo qual o poder emana do povo para o povo.

2.2 A Transparência e as Informações Assimétricas

A esfera privada, caracteriza-se pela regulação no mercado, e sobre ele atuando a lei de oferta e de demanda, a qual segundo a Teoria Clássica impera a livre concorrência, mas que no mundo real, longe do conceito, não é factível, pois o mercado possui suas falhas, e corrigi-las é importante para se ter um mercado estável, sólido e eficiente, algo comum e que explica a razão da formação das instituições nos países. Agentes possuem informações que outros não possuem sobre uma mesma transação, são as informações assimétricas. Operadores que possuam conhecimentos mais completos tendem a tomar decisões mais corretas e assim reduzindo os custos de transações entre os seus negócios.

Verificar a interação entre o setor público e a esfera privada, dado que os recursos utilizados pela administração pública advêm dos impostos e contribuições de milhões de cidadãos que deixam de consumir para que o governo ofereça serviços públicos de qualidade, é de extrema relevância.

Quando o governo não obtém sucesso na gestão e no aumento do investimento (como administrar aeroportos, ampliar rodovias) e a terceiriza por meio de parceiras com o campo

privado, através de ligações e concessões públicas, há possibilidade de ocorrer informações assimétricas. Na presença de assimetria de informação pode ocorrer a seleção adversa (*adverse selection*), a qual consiste na situação em que o ente adquire produtos de qualidades diferentes com o mesmo valor. Devido ao grande valor dessas operações o poder de controle sobre elas tem que ser ampliado e debatido pela sociedade (MACHO-STANDLER; PÉREZ-CASTRILLO, 1997).

Os governos em uma democracia são escolhidos pela sociedade através do voto, direito da população, por essa razão o resultado de uma negociação com o setor público pode ser imponderável, por mais que o âmbito privado tente fazer estimativas, previsões, sobre o comportamento futuro dos eleitores e políticos que controlam a máquina pública, precisam de garantias que seus negócios com os governos vão obter retorno, e não ocorrer em prejuízo com algum tipo de calote.

Para que as informações assimétricas sejam reduzidas, aumentar a transparência na esfera pública é essencial, para que qualquer governo que for eleito seja fiscalizado pelos cidadãos que o elegeram, e, principalmente, pelos que não o colocaram no poder. Através da fiscalização pode-se prever as intenções dos gestores públicos, suas decisões imediatas e suas ações futuras. Gerando, assim, poder suficiente da sociedade para corrigir e diminuir ou extinguir prejuízos futuros. Com a transparência os agentes privados tomam melhores decisões e com melhor ambiente de confiança, tendem a realizar maiores investimentos e assim gerando melhoria no desenvolvimento econômico.

2.3 A Transparência e o Risco Moral

Quando uma parte dos agentes econômicos não cumpre sua parte do contrato em uma negociação está ocorrendo o risco moral (*moral hazard*), ocorre quando uma das partes não tem acesso a informações sobre a outra parte da negociação, ele faz com, que a capacidade de alocação dos recursos na economia não seja feita de forma eficiente, a partir dele (WILLIAMSON, 1985).

Os dois lados da transação podem descumprir suas partes. A fim de respaldar a tomada de decisões, os investidores fazem uso das agências de *rating*, que avaliam diversos aspectos de um país, e assim atribui notas a seus desempenhos. Por exemplo, na década passada (2000 – 2010) o Brasil recebeu o grau de investimento, tal classificação seria um selo de bom pagador para investidores internacionais. Todavia, a qualidade das atuações dessas agências de classificação junto ao mercado vem sendo questionada sistematicamente, pois elas não

conseguiram prever a quebra do Banco Lehman Brothers, na crise financeira de 2008 a qual arrasou o sistema financeiro mundial.

A busca por instituições que possuam baixo risco moral segue sendo um desafio para os investidores, as instituições brasileiras possuem baixa credibilidade junto ao mercado, devido à baixa transparência, o que dificulta a captação de financiamento, para a infraestrutura (como a duplicação de rodovias, ampliação do saneamento), e assim gerar melhoria na qualidade de vida da população, porém, como eles possuem retorno de longo prazo, a incerteza gera receio, ou seja um *trade off* entre risco e investimento (TOBIN, 1969).

Para medir o *trade off* entre risco e investimento utiliza-se, por exemplo a teoria “q” de Tobin, a qual mostra que o acréscimo de uma unidade “q” de capital adicional afeta o valor atual dos lucros, portanto se o valor for positivo as empresas tendem a aumentar o estoque de capital investido e se for negativo elas o diminuem. O “q” é calculado pela razão do valor de mercado do capital sobre o custo de reposição do mesmo (TOBIN, 1969).

O risco moral do setor público é algo recorrente dentro da própria esfera pública dentro de suas próprias instituições, os Governos Estaduais buscam o Federal para que ele faça uma renegociação de suas dívidas com a União, recursos emprestados por bancos públicos, principalmente contribuições previdenciárias de seus servidores. Para realizar o acordo a União faz uma série de exigências como o corte no quadro funcionalismo, aumento de impostos, redução do investimento público, quando o contrato é fechado, os Estados tendem a ter menos incentivos para cumprir as exigências e ajustar suas contas, porque caso ocorra uma nova crise financeira vai recorrer novamente ao executivo do país para um novo tratado para a dívida (WILLIAMSON, 1985)

Os *ratings* ou *rankings* são instrumentos de aumento da transparência e mitigação do risco moral, eles criam classificações de como são ofertados produtos ou se os serviços estão sendo bem prestados. Portanto, criam incentivos para que as empresas na esfera privada e Municípios no setor público, busquem sempre melhorar, para poderem ocupar as primeiras posições, dado que consumidores potenciais, antes de comprar algo, irão procurar esses ordenamentos para se informar sobre preços e a qualidade dos serviços que já foram utilizados por outros consumidores. Esse deveria ser o critério utilizado pela União para a repartição dos recursos federais para aos Fundos de Apoio as Prefeituras e aos Estados, por tanto estimulando a recompensa para as instituições que realizaram um esforço pela eficiência e boas práticas com o dinheiro público.

2.4 Órgãos de Controle e a Transparência

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada 2003 com lei nº 10.683, sendo o órgão de controle interno do Poder Executivo da União, tem como objetivo fiscalizar os recursos públicos de origem federal, é responsável pela auditoria dos ministérios e estados e municípios que recebem verba do governo federal, também tem por função criar mecanismo de combate a corrupção no setor público. A CGU criou a ferramenta “Escala Brasil Transparente” para o monitoramento da transparência em Municípios e Estados do Brasil e acompanhar se os municípios estão aplicando corretamente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação.

O Tribunal de Contas União (TCU) é outro órgão de controle e transparência das contas públicas. O TCU foi instituído no ano de 1890, é o responsável pelo controle-externo da União; ajuda o Congresso Nacional a acompanhar a execução do orçamento do Governo Federal; é responsável por julgar as contas anuais do Presidente da República e de qualquer outro gestor que administre recursos públicos, faz a inspeção de Municípios e Estados que recebem dinheiro Federal, fiscaliza as empresas supranacionais, aplica sanções e edita normas corretivas de ilegalidades em contratos e atos, recebe denúncias de qualquer cidadão a respeito de aplicação de dinheiro advindo da União.

Na esfera do Estado de Pernambuco, verifica-se o Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), o qual criado em 1967, através da Lei Estadual nº 6.078. É um órgão com autonomia dos três poderes, sua função é auxiliar os poderes no controle externo da administração pública, ele atua sobre os 185 Municípios do estado, tem como função fiscalizar os atos administrativos do governo e dos Municípios, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista estão cumprindo a legislação, se suas ações contam com economicidade e razoabilidade, atua também como ouvidoria, qualquer pessoa pode solicitar fiscalização de algum ente público ao tribunal.

Outro importante órgão de controle dos gastos públicos é o Ministério Público (MP). O MP como se conhece hoje foi fruto da Constituição Federal de 1988, faz a defesa da ordem jurídica no país, faz a defesa do patrimônio da União e da defesa dos direitos da sociedade e do controle externo das atividades policiais como a investigação de crimes, pedir a condição ou absolvição de réus, tem autonomia, e uma representação em cada unidade da federação, possui uma sub divisão entre: o Ministério Público da União (MPU), o Ministério Público Federal

(MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Por fim, também há no Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) criado pela Lei 9.613, de 1998, tem como função proteger e supervisionar o sistema financeiro contra a lavagem de dinheiro e o financiamento de atividades terroristas, ele produz mecanismos e ferramentas financeiras, coordena as informações com outros países a fim de acelerar as diligências. Recebe e remete as denúncias para que órgãos de investigação as façam, também é responsável por aplicar penas administrativas.

2.5 Gastos Públicos e a Teoria Econômica

A busca por um orçamento equilibrado em que as receitas devem ser maiores ou iguais que as despesas advêm do teórico Clássico Adam Smith (1776), o qual afirma que o déficit público traria efeitos maléficos para a economia. A preocupação dele era que se governo gastou mais que arrecadou, teria que cobrar mais da população, assim contribuindo para a elevação da carga tributária e ceifando parte da renda do país que seria destinada ao consumo e investimento produtivo.

Smith (1776) argumentava que o aumento dos gastos públicos não gera crescimento na demanda de um País, e sim reduziria o poder de compra da população e empresas através dos impostos elevados, segundo sua visão a despesa pública é improdutiva, que não contribui para o aumento da renda da nação, enquanto a privada é produtiva. Também defendia que a despesa pública poderia ser infértil e com a expansão da mesma deixaria a economia estéril. É tratado como um ciclo vicioso negativo pelo qual o gestor vai procurar aumentar o orçamento, pois sabe de que sempre vai ter algum lugar a ser extraído recursos para cobrir as obrigações.

A visão por um orçamento em equilíbrio de Smith (1776) é compartilhada por outro economista clássico o Jean Baptiste Say (1803). Inicialmente Say (1803) fez um ensaio sobre a atuação do consumo na produção de riqueza, e defendeu a alocação dos recursos públicos através do mérito. Ele já pensa mais amplo ao defender que o governo consegue realizar investimento produtivo, como por exemplo o país ter uma boa educação pública. Ele tratava o aumento dos impostos como um prejuízo para a sociedade, uma vez que o consumidor ou produtor deixaria de exercer sua potencialidade de consumir e produzir e que o governo não conseguiria devolver da forma adequada os tributos recolhidos.

O pensamento de Say (1803) não admitia que os bens públicos causassem externalidades positivas, algo relevante quando se trata da relação do déficit público e o aumento do custo de capital (taxa de juros). Para ele a lei dos mercados era que a oferta é que gera a demanda e esta era o importante para sua análise. Tomando como referência essa lei apenas no setor produtivo era onde era gerada a riqueza e que os gastos públicos só gerariam dispêndio na economia.

David Ricardo (1817) também tratava os gastos públicos como estéreis, mas seu foco estava na tributação e não de como os gastos estavam sendo aplicados. Segundo Ricardo (1987) a tributação teria que trabalhar para que o prejuízo da economia fosse menor, ou seja, não teria que ser aplicada na renda dos trabalhadores ou nos lucros dos produtores, os quais pela sua visão capitalista seriam revertidos em novos investimentos. Então, a tributação deveria ser focada no consumo improdutivo. Ricardo (1817) criou sua teoria tentando respeitar o preceito da lei dos mercados de Say (1803), mostrando que o estado não poderia fazer o próprio enriquecimento e sim o da sua população.

A visão dissonante dos clássicos era a de Thomas Malthus (1820), o qual defendia que a ótica da demanda era tão importante quanto a produção. Nesse aspecto os gastos do governo teriam papel relevante, pois o governo seria mais um consumidor. Era o início de uma revolução que viria no futuro ser encabeçada com Keynes (1926), ele mostrou que o governo também poderia atuar de forma benéfica para a economia ao realizar as obras públicas (como rodovias, portos, escolas) as quais também ajudariam na expansão da produção, por exemplo, novas estradas fazem com que as matérias primas cheguem mais rapidamente nas indústrias e os produtos serem distribuídos com maior velocidade; o ensino faz com que a mão de obra seja mais produtiva, e ocorra o desenvolvimento de novas tecnologias.

Malthus (1820) defendeu que a dívida pública teria efeito multiplicador na economia e não nociva como foi abordada por Smith (1776), essa mudança de visão foi importante para a virada do século marcado por grandes crises econômicas. Diferente de outros autores clássicos, ele possuía uma visão positiva acerca dos impostos, acreditava que eles eram uma maneira de que a renda seria distribuída no estado, e que a partir deles o estado poderia investir em áreas estratégicas que não gerava retornos a acumulação de capital, algo muito buscado naquela época.

Nos Estados Unidos a visão da Teoria Clássica, com Smith (1776), Say (1803), Ricardo (1817), e Malthus (1820), em que o orçamento público teria que estar equilibrado, unida com a insistência do governo do presidente Herbert Hoover (mandato entre 1929 e 1933) nessa política econômica agravou ainda mais a situação economia norte americana; a produção

entrou em colapso, a taxa de desemprego tornou-se elevadíssima, e a inoperância do setor privado em conseguir se recuperar foi escancarada. Esse cenário de descaminho econômico sob orientação da lei de Say deu terreno fértil para o desenvolvimento da teoria de Keynes (1926).

Keynes (1926), revisitando a teoria de Malthus (1820), percebeu que o governo poderia atuar no lado da demanda aumentando a participação do governo no consumo e assim gerar empregos e que o déficit público gerado pelo crescimento da despesa poderia ser superado assim que economia saísse da recessão. O crescimento do déficit público, faria com que a taxa de juros aumentasse e faria com que os investidores não colocassem recursos na produção. Para a correção desse problema Keynes (1926) propôs que o governo usasse seu poder junto ao Banco Central e o levasse a diminuir a taxa de juros, sua teoria desintoxicava a visão econômica negativa dos gastos públicos.

3. Metodologia

A presente pesquisa será baseada no método científico dedutivo descrito por Gil (1995). Esse método se baseia em dados do mais amplo para o específico, por meio de pesquisa descritiva. Neste caso, o foco visa esclarecer sobre a influência dos gastos públicos na eficiência da transparência pública. Serão utilizados dados oficiais acerca de classificações sobre o desempenho dos municípios de Pernambuco, por meio destas notas serão feitas regressões lineares múltiplas no intuito de verificar se existe ou não, correlação inversa ou direta entre as variáveis analisadas.

3.1 População do Estudo

Pernambuco é um estado da Região Nordeste da República Federativa do Brasil, e possui no total de 185 municípios segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui uma população estimada de 9.496.294 de pessoas, em 2018 (IBGE, 2018). Neste presente trabalho serão pesquisados 141 municípios do Estado de Pernambuco, em que as variáveis estudadas apresentam variáveis com informações completas.

3.2 Variáveis Estudadas

3.2.1 Variável Dependente

Adota-se como variável dependente o Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE). O ITM-PE é desenvolvido anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado, para avaliar a transparência dos poderes executivo e legislativo municipais através da fiscalização dos respectivos *sites* oficiais e Portais de Transparência. Busca medir como as informações estão sendo disponibilizadas à sociedade pelos municípios de acordo com as leis que tratam da transparência. A fim de aumentar cada vez mais a participação das prefeituras e câmaras legislativas na melhoria do *ranking* e, dessa forma, tornar mais intensa a participação da população do controle de gastos municipais.

3.2.1.1 Cálculo do Índice de Transparência

O ITM é a divisão entre a soma das notas atribuídas as normas atendidas e a soma de todas as notas de todos os critérios atendidos, a nota é aplicada em cada parâmetro aceito, iniciada com a fase de cumprimento dos requisitos necessários. Segundo o TCE-PE: Para se realizar a avaliação, são criados grupos em que foram divididos em transparência passiva que tem que ser realizada a solicitação perante o órgão público, e a transparência ativa em que a informação é divulgada sem necessidade de requerimento e também é avaliado os instrumentos em que as informações são acessadas como a questão da acessibilidade de pessoas com deficiência.

As notas sobre os critérios foram atribuídas em uma escala de 0 a 1000 pontos. Sendo os níveis de transparência, escalonados em cinco categorias: (I) desejado, com notas maiores que 750 e menores ou iguais a 1000; (II) moderado, com notas maiores que 500 e menores ou iguais a 750; (III) insuficiente com notas maiores que 250 e menores ou iguais que 500; (IV) crítico, com notas maiores que 0 e menores que 250; e (V) inexistente, com nota igual a 0. No ano de 2016, Recife foi o único município de Pernambuco a entrar na faixa de desejável.

3.2.2 Variáveis Explicativas

No presente trabalho foram utilizadas variáveis que tentassem mostrar como a questão fiscal impacta nos municípios pernambucanos e as variáveis que mostrassem a questão socioeconômica e como elas afetam a transparência pública.

Tabela 1. Variáveis Explicativas

Variável	Descrição	Período	Fonte
IFDM Educação	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal indicador em Educação.	2016	Federação das indústrias do estado do Rio de Janeiro
IFDM Emprego e Renda	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal indicador emprego e renda.	2016	Federação das indústrias do estado do Rio de Janeiro
IFDM Saúde	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal indicador Saúde.	2016	Federação das indústrias do estado do Rio de Janeiro
Receita Corrente Líquida	Mostra de maneira efetiva a captação financeira do município.	2016	Tesouro Nacional
Dívida Corrente Líquida	Montante total das obrigações financeiras.	2016	Tesouro Nacional

Fonte: Elaboração própria (2019).

O uso das variáveis explicativas foram baseadas no artigo “As causas da transparência fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros” de Robson Zuccolotto e Marco Antônio Carvalho Teixeira no qual os autores utilizaram o Índice de Transparência Pública criado por Biderman e o Pottomatti em 2010 e as variáveis explicativas os índices do IFDM de emprego e renda, saúde e educação, as variáveis socioeconômicas e como variáveis fiscais usaram a receita corrente, o déficit/superávit e o endividamento, no presente trabalho as variáveis socioeconômicas foram as mesmas, mas para as variáveis fiscais foram utilizadas apenas a receita e a dívida corrente líquida, que estavam disponíveis no ano de 2016.

Deseja-se que as variáveis explicativas tenham sinal positivo, como as variáveis fiscais Receita Corrente Líquida e Dívida Corrente Líquida, demonstrando que quanto maior forem os valores maior empenho na fiscalização e atenção na aplicação dos gastos. E para as variáveis socioeconômicas o sinal positivo evidenciará que a melhora da aplicação dos gastos públicos leva a influência positiva na qualidade de vida dos municípios estudados.

3.3 Regressão Linear Múltipla

A Regressão Linear Múltipla compreende três ou mais variáveis, logo estimadores. Mas ainda possui apenas única variável dependente, e possuindo duas ou mais variáveis explicativas. O intuito de colocar mais variáveis é adicionar a capacidade de previsão em comparação com a regressão linear simples. Assim diminuindo o coeficiente do intercepto, o qual, em regressão, significa a parte da variável dependente explicada por outras variáveis, que não a considerada no modelo. Tem-se que alcançar um melhor relacionamento explicativo com a menor quantidade de variáveis explicativas possível pela complexidade de conseguir analisar os dados descrita por WONNACOTT (1981).

3.3.1 Modelo Matemático

Desenvolvendo a função de regressão pode-se descrever a função de três variáveis ou mais do seguinte modo:

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots + u_i$$

Tendo Y como a variável dependente, X_2 e X_3 , as variáveis explicativas e o u como o erro estocástico e o i como indicador do termo estudado, β é o intercepto, ele dá o efeito médio sobre Y de todas as variáveis excluídas do modelo. Os β_1 e β_2 são os coeficientes parciais de regressão, eles medem a variação no valor médio de Y , $E(Y)$, por unidade de variação em X_2 , mantendo o valor de X_3 constante segundo GUJARATI (2011).

3.3.2 Intervalos de Confiança

Estatisticamente, em vez de usar como apoio apenas a estimativa particular é construído um intervalo em volta de um estimador, de dois ou três erros padrão de cada lado do estimador pontual, de modo que esse intervalo tenha, por exemplo 95% de confiança de probabilidade de incluir o verdadeiro valor do parâmetro descrito por GUJARATI (2011).

$$Pr (\hat{\beta}_2 - \delta \leq \beta_2 \leq \hat{\beta}_2 + \delta) = 1 - \alpha$$

São os coeficientes de confiança: $1 - \alpha$ que é expresso em percentual, os intervalos aleatórios são os $\hat{\beta}_2 - \delta$ são o limite inferior do intervalo e $\hat{\beta}_2 + \delta$ é o limite superior do intervalo.

3.3.3 Hipótese

O trabalho busca como hipótese explicar como a situação financeira dos municípios de Pernambuco impacta na transparência e mostrar que municípios com melhores índices sociais e econômicos apresentam boas posições no Índice de Transparência Municipal do TCE. O *software* Gretl versão 2018^a e o Minitab 19 foram utilizados para os testes de inferência estatística.

4. Resultados e Discussão

A Tabela 2 mostra que a média do variável Índice de Transparência Municipal fica na faixa de insuficiência com valor médio de 436 e o IFDM Educação com o valor de 0,807 um índice bastante elevado com 0,807 respectivamente, o que deixou muito a desejar foi o IFDM Emprego e Renda marcando 0,398; o IFDM saúde ficou em termos médios em 0,687; a Receita corrente líquida e Dívida Corrente Líquida mostraram-se com grande níveis de dispersão.

Tabela 2. Estatística descritiva

Variável	Média	Mediana	D.P.	Mín	Máx
Índice de Transparência Municipal	436,0	482,0	170,0	46,5	801,0
IFDM Emprego e Renda	0,398	0,380	0,109	0,192	0,753
IFDM Saúde	0,687	0,688	0,0678	0,529	0,891
IFDM Educação	0,807	0,821	0,0729	0,547	0,947
Dívida Corrente Líquida	1,30e+007	4,68e+006	5,49e+007	1,63e+008	6,00e+008
Receita Corrente Líquida	1,04e+008	4,16e+007	3,37e+008	1,08e+007	3,79e+009

Fonte: Elaboração própria (2019).

Com as variáveis delimitadas, foram utilizados dados de 141 municípios do estado de Pernambuco, alguns municípios não têm informações publicadas no FINBRA (Finanças Brasileiras), que é a base de dados contábeis e fiscais dos entes federativos gerida pelo Tesouro Nacional, a partir disso já mostra a falta de compromisso com a transparência pelos municípios, dado que 185 municípios não têm dados. O ano de referência foi 2016.

A equação de regressão do presente trabalho, gerada pelo *software* Minitab 19, foi:

Índice de Transparência Municipal = 398 + 117 IFDM Emprego e Renda - 110 IFDM Saúde + 68 IFDM Educação - 0,000001 Dívida Corrente Líquida + 0,000001 Receita Corrente Líquida

Realizada a primeira Regressão Linear Múltipla buscando explicar a existência da relação entre as variáveis e a transparência, já é identificada a primeira evidência de ligação entre a transparência, e as variáveis explicativas, mas o modelo apresentou um problema nas variáveis IFDM Saúde e Dívida Corrente Líquida, na equação de regressão eles apresentaram o sinal negativo, essas variáveis deveriam apresentar a tendência de impactar positivamente a

transparência, então não podendo serem consideradas no modelo, antes mesmo dos coeficientes serem analisados.

Tabela 3. Resultados da primeira regressão linear múltipla

Termo	Coef	EP de Coef	Valor-T	Valor-P	VIF
Constante	398	198	2,01	0,046	
IFDM Emprego e Renda	117	140	0,83	0,408	1,20
IFDM Saúde	-110	212	-0,52	0,603	1,06
IFDM Educação	68	194	0,35	0,728	1,03
Dívida Corrente Líquida	-0,000001	0,000000	-1,43	0,156	3,25
Receita Corrente Líquida	0,000001	0,000000	2,67	0,008	3,52

Fonte: Elaboração própria (2019).

A nova equação de regressão:

Índice de Transparência Municipal = 337 + 126 IFDM Emprego e Renda + 46 IFDM Educação + 0,000001 Receita Corrente Líquida.

Tabela 4. Resultados da segunda regressão linear múltipla

Termo	Coef	EP de Coef	Valor-T	Valor-P	VIF
Constante	337	163	2,07	0,040	
IFDM Emprego e Renda	126	138	0,91	0,363	1,16
IFDM Educação	46	192	0,24	0,809	1,01
Receita Corrente Líquida	0,00000 <u>1</u>	0,00000 <u>1</u>	2,60	0,010	1,16

Fonte: Elaboração própria (2019).

Realizando uma nova regressão, retirando as variáveis IFDM Saúde e Dívida Corrente Líquida e apenas deixando IFDM Emprego e Renda, IFDM Educação e Receita Corrente Líquida, que tiveram impacto positivo, analisando os coeficientes em um nível de significância de 5%, apenas a Receita Corrente Líquida se mostra dentro dos parâmetros aceitáveis, já as variáveis socioeconômicas, tomando como referência este critério de avaliação, ficam fora do nível de significância e por tanto não podem ser utilizados se for considerado esse método.

Tabela 5 Resultados da segunda regressão linear múltipla

Variável	N	Média	DesvPad
IFDM Emprego e Renda	141	0,398	0,109
IFDM Educação	141	0,807	0,073
Receita Corrente Líquida	141	1,04302E+08	3,37326E+08

Fonte: Elaboração própria (2019).

Tabela 6 Resultados da segunda regressão linear múltipla

Variável	Método Normal	Método Não-paramétrico	Confiança Atingida
IFDM Emprego e Renda	(0,161; 0,635)	(0,192; 0,733)	97,4%
IFDM Educação	(0,647; 0,966)	(0,547; 0,934)	97,4%
Receita Corrente Líquida	(-6,32287E+08; 8,40890E+08)	(1,07845E+07; 9,95631E+08)	97,4%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Utilizando a abordagem do intervalo de confiança, a partir dos valores do método normal de avaliação, verifica-se que as variáveis IFDM Emprego e Renda, IFDM Educação e Receita Corrente Líquida apresentam, respectivamente, valores de média de 0.398, 0.807, 1.04302E+08 e se encontram dentro do intervalo de confiança estabelecido pelo *software* Minitab 19.

A análise dos dados mostra a relação do Índice de Transparência Pública e a Receita Corrente Líquida, pois o coeficiente dela é tanto significativo estatisticamente, quanto é economicamente dentro do intervalo de confiança, em 95%, e logo ver-se que os municípios que possuem grandes receitas também são os mesmos que possuem boas colocações no ITM, e o contrário também é verdadeiro, municípios com receitas pequenas estão nas últimas colocações ou possuem dados inexistentes.

A validade dos índices socioeconômicos complementam a teoria que a transparência está correlacionada ao nível de educacional de sua população e mostra que a sociedade está cada vez mais atenta de como dinheiro está sendo utilizado, refletindo em uma boa gestão do gasto público e também apontando que existe uma grande relação entre a receita líquida do município a um sistema de transparência robusto.

5. Considerações Finais

A transparência é algo essencial para um estado democrático e eficiente, ela deve nortear a administração pública e as leis. Países, Estados e Municípios com altos níveis de transparência no setor público, levam a uma menor assimetria de informação; para tal é necessário criar um ambiente de negócios competitivo e eficiente. Nações que se caracterizam por grande atuação do governo na economia, como Brasil, tem na transparência governamental um elemento relevante para a tomada de decisões dos agentes econômicos.

Vem sendo apuradas inúmeras denúncias em relação as licitações, principalmente em municípios, mesmo com atuação dos Tribunais de Contas dos Estados que são responsáveis pela auditoria, que também é realizada pela CGU, quando os recursos são oriundos do Governo Federal. Quando o município possui um sistema de transparência fortalecida, qualquer cidadão pode atuar como ente fiscalizador do certame das relações entre o município e a empresa.

A partir deste trabalho, verifica-se que os municípios pernambucanos com altos níveis de transparência e gasto público eficiente, são os mesmos que tendem ofertar um retorno maior dos impostos pagos pelos cidadãos, aumentando sua qualidade de vida. Tendem a respeitar contratos e cumprir compromissos juntos a seus fornecedores, diminuindo assim a assimetria de informação e o risco moral criando um ambiente econômico mais competitivo, ampliando o investimento e melhorando o fluxo de transações, consequentemente, aumento a receita dos municípios e multiplicando a aplicação do gasto público e formando assim um ciclo virtuoso.

6. Referências

BRASIL. **Lei complementar nº. 101**, de 04 de maio de 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Acesso no site: em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. em 18 de março de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (Lei de Acesso à Informação)**. Acesso no site:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm> em 18 de março de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Acesso no site:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. em 18 de março de 2019.

COAF. **Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf**. Acesso no site:

<<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>> em 18 de março 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Institucional**. Acesso no site:

<<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>> em 18 de março de 2019 em 18 de março de 2019.

GIL, Carlos Antônio. **Técnicas de pesquisa em economia**. São Paulo: Atlas, 1995.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica**. Porto Alegre: AMGH, 2011.

KEYNES, John Maynard. (1935). **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São. Paulo: Abril Cultural, 1983.

MACHO-STANDLER, Inês; PÉREZ-CASTRILLO, David. **An introduction to the economics of information: incentives and contracts**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

MALTHUS, Thomas. **Ensaio sobre a População**. São Paulo: Abril Cultural. 1983.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Sobre o Ministério Público da União**. Acesso no site:

<<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional>> em 18 de março de 2019.

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson, 2010.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural. 1982.

SAY, Jean Baptiste. **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultura, 1986.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

TOBIN, James. **A general equilibrium approach to monetary theory**. Journal of Money, Credit and Banking, vol 1, n.1, 1969. P 15-29.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Áreas de Atuação do Controle Externo**. Acesso no site: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/>> em 18 de março de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Atribuições do TCE**. Acesso no site: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/apresentacao/atribuicoes-do-tce>> em 18 de março de 2019.

WILLIAMSON, Oliver. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

WONNACOTT, R. J. **Estatística Aplicada à Economia e à Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **The causes of fiscal transparency: evidence in the Brazilian states**. Revista de Contabilidade e Finanças da USP, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.