

DEPENDÊNCIA FISCAL DO NOVO MUNICÍPIO: O REVERSO DA DESCENTRALIZAÇÃO VIRTUOSA

João Gualberto de Araújo Júnior
Mestrando em Ciência Política UFMG
jgualba@gmail.com.br

1. INTRODUÇÃO

O Brasil viveu um período de descentralização institucional ampla que se seguiu ao processo constituinte. Esse período foi relativamente curto: em meados dos anos 90, já no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, o Executivo federal retomou um movimento centrípeto por meio de diversos artifícios legais, como Emendas à Constituição, leis ordinárias ou decretos presidenciais.

Nesse espaço temporal restrito, o *continuum* federativo pendeu mais para a periferia do que para Brasília, talvez com intensidade inédita na história republicana brasileira. Os estados experimentaram maior autonomia e fizeram valer seus interesses por meio de seus representantes no Congresso Nacional. A influência dessa força emanante das bases da nação foi representada pelos participantes da Constituinte de 1987-88 e absorvida por aquele processo.

Uma das especificidades lavradas na nova Carta foi a promoção do município a terceiro ente da federação. Na Constituição, suas atribuições, garantias e autonomias como ente independente em todo território nacional, é ainda caso raro entre as federações do mundo (SOUZA, 2005).

O novo e atraente status municipal, dado numa conjuntura descentralizada dos pontos de vistas político, administrativo, legislativo, fiscal e jurídico, deu origem a uma nova onda emancipacionista no Brasil, movimento a que já se havia assistido nos hiatos democráticos posteriores à década de 1940. Os pouco mais de 4.000 municípios que existiam no país em 1988 ampliaram-se em mais de um quarto. A tramitação e a aprovação dos pedidos de desmembramento, então a cargo das Assembleias Legislativas, faziam parte da prevalência descentralista. Apenas em Minas Gerais, foram 130 as unidades locais surgidas no início da década de 1990.

Seja por razões de acumulação de poder, pela busca de retomada do protagonismo legislativo ou pela iminência de falência do setor público por corrosão financeira dos estados, a União pôs em curso um movimento de recentralização em várias frentes (ARRETCHE, 2012). Apesar do fechamento dessas janelas – a atribuição de decidir sobre desmembramentos ou fusões de unidades municipais ou estaduais, por exemplo, foi devolvida ao Congresso logo em 1996 –, permaneceram os novos municípios e a estrutura da federação fiscal, com suas contradições.

Mais unidades surgidas para partilhar o bolo tributário nacional, aponta a literatura nacional, foi fato que preservou as adversidades da federação. A busca por autonomia e pelos benefícios da gestão descentralizada ou o interesse político em controlar parte da renda da federação motivaram as estratégias dos distritos que reivindicaram e conquistaram o desmembramento de suas sedes.

Duas décadas após a última onda emancipacionista, este trabalho visa a oferecer uma análise, do ponto de vista fiscal, dessa experiência autônoma administrativa dos novos municípios e, a partir dos casos mineiros mais recentes e do movimento de descentralização que os originou, promover uma reflexão crítica do sistema fiscal brasileiro tendo como foco principal as transferências intergovernamentais constitucionais, principal instrumento de equalização vertical e horizontal na federação de três níveis.

Uma das justificativas deste trabalho é tentar contribuir com a observação da experiência de autonomia fiscal dos governos locais conquistada em consequência do esforço descentralizador que culminou na Constituição de 1988. Há à disposição um volume considerável de pesquisas nas áreas de ciência política, economia do setor público, administração pública e direito sobre as causas que levaram àquela última onda de desmembramentos de municípios que cessou em meados da década de 90, com a aprovação da Emenda à Constituição nº15, em 1996. Esse esforço acadêmico, que guarda proximidade temporal com o fenômeno, buscou também apontar para o futuro ao descrever possíveis vantagens à autonomia municipal ou riscos à federação associados ao aumento da quantidade de unidades locais. Porém, permanece a lacuna de esforços que visem à análise do desempenho.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – pelo seu peso na composição das receitas das unidades que compõem o objeto empírico deste trabalho e em termos de seus princípios enquanto instrumento de equilíbrio – receberá destaque neste trabalho. As transferências da União chegam a representar 70% das receitas correntes totais dos municípios que compõem o objeto empírico deste estudo. Cresceu, nas últimas décadas, a presença de transferências da União condicionais, setoriais e que exigem contrapartida dos governos locais (como os recursos do Fundeb para a educação). Ainda assim, os repasses

de FPM ainda são a principal fonte de recursos dos municípios de menor porte, que é o perfil majoritário do objeto de estudo.

A importância analítica do FPM encerra uma justificativa teórica para além da contábil. Ele guarda em sua legislação a essência da autonomia fiscal: a partilha das receitas nacionais com liberdade de alocação. Suas transferências, pela Constituição, são obrigatórias para quem transfere (União), incondicionais (a prefeitura tem liberdade para empregar o recurso como quiser) e não exigem contrapartida (a prefeitura não tem que empenhar uma parcela do repasse). Dessa forma, a autonomia fiscal subnacional fica preservada, preceito importante do federalismo fiscal. Os dados e as interpretações contidas neste artigo integram a dissertação de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG sob orientação da professora doutora Márcia Miranda Soares e com fomento de bolsa Capes.

2. QUADRO TEÓRICO

A elaboração de um panorama teórico acerca dos objetivos deste trabalho requer duas instâncias. A primeira é a literatura internacional na área de federalismo fiscal, tributária da tradição liberal e, portanto, construída sob a perspectiva metodológica da escolha pública. O segundo foco necessário para a construção de um patamar referencial são as análises direcionadas à federação brasileira, em especial, ao contexto contemporâneo posterior a 1988.

De antemão, convém apontar as divergências entre uma instância e outra, ou seja, entre os benefícios potenciais da descentralização fiscal consequente de um arranjo federativo que garanta a autonomia administrativa aos governos subnacionais e os problemas práticos intrínsecos ao arranjo erigido pela Constituição brasileira.

Esse hiato analítico amplia-se ao se buscar compreender as consequências do processo de emancipação de municípios ocorrido na década de 1990. O surgimento de novas unidades governamentais locais e os dispositivos legais de momento que o permitiram, como exposto acima, foram sedimentados sobre a noção ideal de descentralização política. Entretanto, o grau de dependência fiscal do terceiro ente pela partilha da receita nacional acabou replicado pelas unidades nascentes. A existência delas, sustentadas por um sistema de transferências com critérios viesados, resultou na manutenção das disparidades horizontais da federação brasileira, fato que nos leva a questionar as virtudes potenciais da descentralização fiscal.

2.1. Federalismo Fiscal e um Ciclo Virtuoso

A literatura dedicada ao federalismo fiscal aborda a descentralização como um estado virtuoso de equilíbrio de forças para a administração pública. De acordo com essa tradição, não há justificativa para que a alocação localizada de um bem público seja coordenada pelo governo central quando pode ser feita pelo respectivo governo local (ALVES & MOREIRA, 2004).

Evidenciam-se na literatura internacional duas características umbilicalmente associadas. A primeira delas é a presença da perspectiva da escolha pública, derivada da tradição metodológica racional e microeconômica aplicada à política. O segundo é o tratamento normativo dispensado à descentralização, seja em sua dimensão política, administrativa, fiscal etc, especialmente entre os autores cujas obras de referência foram publicados meados do século passado (AHMAD & BROSIO, 2006).

Pelo esforço normativo, um sistema fiscal é avaliado pela identificação da ineficiência com que aloca seus recursos, e são apontadas as razões e os meios de correção dessas ineficiências (ALVES & MOREIRA, 2004). E, pela perspectiva da metodologia da escolha pública, as razões de ineficiência alocativa em um sistema fiscal estão infalivelmente associadas à intervenção governamental no domínio econômico, isto é, resultam de causas políticas.

Se o Estado representa um causador de perdas coletivas, quanto mais restrito e pulverizado ele se constituir, mais eficiente será o sistema. Oates (1999), autor de referência na teoria sobre federalismo fiscal indica que a divisão territorial de responsabilidades e meios para executar o orçamento público é uma forma eficaz de frear o “apetite” do setor governamental por renda e constranger seu crescimento. Por esse ponto de vista, o autor cita a hipótese de Buchanan e Brennan (1980) segundo a qual “o setor público será tão menor, *ceteris paribus*, quanto maior o sistema de receitas e despesas for descentralizado”. Exposto de outra forma, “mais governo por área reduz o gasto público”, argumentam Inman & Rubinfeld (1997).

O setor público, pelo viés do pensamento liberal, apresenta inata tendência cumulativa, sendo o *player* mais poderoso na disputa *rent-seeking* da renda artificial que ele mesmo cria. Os defensores da descentralização fiscal entendem, portanto, que é ela um eficiente meio de mitigar a propensão estatal.

Grosso modo, o quadro teórico emoldura-se em um ciclo virtuoso sustentado pelo princípio de que as políticas públicas devem ser planejadas e executadas “no nível de governo mais baixo capaz de atingir os objetivos desejados, considerados os ganhos de escala e a absorção das externalidades envolvidas” (MENDES et ali., 2008). Esse círculo virtuoso baseado na descentralização tem como núcleo a adequação local entre a oferta do bem ou do serviço público e os cidadãos que o demandam. O conhecimento das necessidades e preferências locais por parte do gestor, em tese, reduz o custo de

informação e implica em um nível de consumo mais ajustado (AHMAD & BROSIO, 2006). A adequação territorial ideal, o *matching* focalizado entre oferta e demanda pública, considera a equidade entre custos e benefícios marginais, as preferências dos cidadãos e, em consequência, a economia de recursos e a redução de externalidades. Essas características que propiciam a eficiência na alocação de bens sustentam dois modelos teóricos relevantes que se valem do princípio da subsidiariedade.

O primeiro é o princípio da equivalência fiscal, de Olson (1969), que pode ser sintetizado como sendo a perfeita adequação entre o alcance do benefício proporcionado por um serviço público e a extensão administrativa do governo que o produz. Assim, Olson faz defesa não só da fragmentação das esferas e órgãos públicos, como também da justaposição estatal, um princípio teórico do federalismo.

O segundo modelo é a teoria dos gastos locais, de Tiebout (1956), cujo maior contributo à literatura talvez tenha sido a consideração da mobilidade dos cidadãos/contribuintes como forma natural de corrigir desajustes entre gostos pessoais associados à disposição a arcar com custos (impostos), por um lado, e, por outro, a variedade e qualidade de serviços públicos oferecidos localmente. Insatisfeitos, os componentes da base tributária local podem se dirigir a outra unidade que melhor atenda a suas preferências, promovendo o *matching* entre oferta e demanda.

O caráter fluido da base tributária local contribui para a promoção da competição entre as unidades locais: para se tornarem atrativas a consumidores, as unidades administrativas devem ingressar na concorrência com as vizinhas e, necessariamente, o estímulo à competição estimula a atuação mais eficiente dos atores políticos.

Como virtude final, a descentralização redundando na maior responsabilidade e *accountability* por parte do administrador local, isso não só pela proximidade territorial com o contribuinte como também pela necessidade de ser eficiente na competição. A mobilidade da base tributária, conjugada com a autonomia fiscal local, constitui um dos argumentos mais fortes “a favor da descentralização política como disciplinadora do comportamento dos governantes” (ALVES & MOREIRA, 2004).

A esse ciclo de eficiência que referencia o princípio da descentralização fiscal (descentralização – *matching* de bens e serviços – mobilidade – competição – *accountability* e responsabilidade), o arranjo federativo emprega características especiais. É possível que a adoção do federalismo, em razão das clivagens geográfica, étnica, econômica e linguística de um país, resulte ou, mais incisivamente, determine uma dimensão fiscal descentralizada. Essa perspectiva está presente no conceito de Musgrave (1959) para federalismo fiscal:

Um sistema cujo propósito é permitir que diferentes grupos vivam em várias localidades como expressão de diferentes preferências por

serviços públicos; e isso, inevitavelmente, levando a diferentes níveis de taxação e serviços públicos (AHMAD & BROSIO, 2006, p.4).

Um dos elementos que o arranjo federativo necessariamente imprime ao ciclo benéfico da descentralização fiscal é a existência de um sistema de transferências intergovernamentais, tanto para promover a partilha vertical entre os entes como para a busca de maior equalização horizontal entre as unidades. No modelo ideal, a capacidade de tributação local deve ser complementada pelas transferências intergovernamentais, como “veículo apropriado para propósitos de equalização fiscal” das localidades mais ricas para as mais pobres (OATES, 1999).

Não obstante a essencial atuação das transferências, a capacidade tributária é preservada como fonte prioritária de receita local, preferível à arrecadação partilhada nacionalmente (AHMAD & BROSIO, 2006). Toda discussão sobre os benefícios da descentralização fiscal e administrativa levam em consideração a condição de que governo local se autofinancie. Transferências livres, ainda que necessárias ao equilibrado funcionamento da federação fiscal, em excesso, engendram riscos, como o desincentivo à tributação em âmbito local e a perda de *accountability*.

2.2. A Federação Brasileira

“O equilíbrio entre responsabilidades e recursos em uma federação requer soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais”, afirma Rezende (2010) antes de avaliar criticamente o federalismo fiscal no Brasil. Não obstante as garantias às esferas da federação e o arranjo, em tese, mais equilibrado promovidos pela Constituição de 1988, o autor entende que tema não é tratado com a seriedade que a complexidade determina e que, nas décadas recentes, foram promovidas apenas mudanças legais incrementais em meio ao embate entre “centralização e descentralização” (REZENDE, 2010).

Para este autor e outros, como Mendes (2008) e Amorim Neto & Simonassi (2013), um dos principais obstáculos à descentralização eficiente no Brasil é a contradição institucional que envolve a figura do município. As limitações e restrições em sua jurisdição tributária não se adaptam ao ganho significativo de atribuições e autonomia que conferida pela Carta Magna. Apesar de gozarem de independência administrativa e fiscal, de terem assumido responsabilidades e, peculiarmente, de serem ente da federação, os municípios brasileiros são altamente dependentes do sistema de transferências governamentais.

Ainda que após a redemocratização, mais especificamente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, tenham sido criadas transferências que exigem contrapartidas, convênios e vinculação de recurso dos governos municipais, as transferências livres em

bloco (*non-matching grants* ou *block grants*) ainda constituem a principal espécie. Em 2006, por exemplo, elas somaram o equivalente a quase 5% do PIB nacional e congregaram, para estados e municípios 62% do total transferido da União (MENDES et ali., 2008).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), assim como o dos Estados (FPE) trazem dois *trade-offs*, segundo Rezende (2007): ao mesmo tempo em que, com amparo constitucional, os recursos são livres e preservam a autonomia dos entes subnacionais, as remessas desincentivam a disciplina fiscal; além disso, os fundos privilegiam a equidade horizontal em detrimento da busca por maior eficiência na alocação de recursos. Isso porque, na localidade mais pobre e menor, o custo marginal na produção de um bem público é proporcionalmente maior ao de outra localidade mais populosa e rica.

Se um município não possui base tributária pródiga a explorar por meio de impostos, a garantia do repasse constitucional pode representar uma situação cômoda. Como apontam Rezende (2007) e Mendes et ali. (2008), as *block grants* podem estimular a convivência do gestor local com o contribuinte sem o constrangimento da cobrança de impostos e, intrinsecamente, são menos propensas à *accountability* em seu emprego, já que as remessas acabam encaradas como “dinheiro vindo de fora”.

Autores como Mendes et ali (2008) e Prado (2006), segundo os quais os micro e pequenos municípios são sobrefinanciados pelas transferências livres, sugerem alterações profundas nos critérios de rateio para além do populacional. Considerando-se os princípios dos fundos constitucionais, que, numa federação, são a busca por distribuição vertical de receita mais justa e redução dos desequilíbrios horizontais (AHMAD & BROSIO, 2006; OATES, 1999), é sugerido o critério de capacidade de financiamento de serviços perante a demanda local (redução do hiato fiscal).

Dois problemas se evidenciam diante do quadro de dependência dos governos locais pelas *block grants*, que, por sua vez, possuem regras enviesadas em favor das unidades menores, o que se evidencia na observação do FPM per capita. O primeiro é o fortalecimento da hipótese de que a competição *rent-seeking* motivou as lideranças políticas distritais que comandaram as demandas por emancipação. Essa possibilidade confrontaria a dimensão teórica de que a descentralização política e fiscal funciona como elemento de restrição ao tamanho do setor público. Outro ponto evidente é a descoincidência territorial entre a demanda por serviços públicos e os meios para promovê-las, ou seja, o distanciamento do *matching* sugerido como benefício da descentralização. “Os contribuintes das regiões mais ricas estariam transferindo recursos para os indivíduos de alta renda residentes nas regiões pobres” (MENDES et ali, 2008).

2.3. Emancipações e competição

Não há ineditismo em afirmar que as demandas dos distritos por desmembramento administrativo de suas sedes administrativas, após 1988, tiveram motivação *rent-seeking*, pelo menos em parte. Mendes et ali. (2008), por exemplo, afirmam que a garantia do FPM partilhado “induziu comportamento estratégico” por lideranças locais que atuaram pela emancipação: “trata-se de garantir verbas em disputa com outros municípios” e não de interesse pela eficiência na alocação de recursos públicos.

Em outra boa medida, entretanto, os pontos centrais apontados pela literatura especializada em sistemas fiscais em apontar para os benefícios da subsidiariedade, ajudaram a sustentar as demandas por emancipação. O anseio por autonomia administrativa visando à oferta de políticas mais adequadas às demandas coletivas foi a principal motivação evocada favoravelmente aos desmembramentos na década de 90 (BREMAEKER, 1993). A síntese da posição municipalista, em consonância com a teoria, era: o melhor governo é o que está mais próximo dos governados.

Independentemente do peso das motivações, pressupõe-se que a onda emancipacionista pós-constitucional fez multiplicar a carência financeira dos entes locais posto que se beneficiam das distorções do fundo de participação. Qualquer estado que tenha permitido o surgimento de novas unidades, como Minas Gerais, passou por um processo de realocação de receitas, e o mesmo bolo teve de ser repartido para um número maior de beneficiários (MENDES et ali., 2008).

Em 2000, ainda num período ainda próximo ao processo em questão, um estudo do Ipea demonstrou que a criação numerosa de municípios preserva a ineficiência do sistema. A pesquisa demonstrou que os micromunicípios (de até 5.000 habitantes) detinham, em razão das transferências por FPM, a maior receita per capita entre as faixas populacionais: R\$ 431,3, contra R\$ 269,4 para um cidadão de um município com até 10 mil moradores e R\$ 405,8 para um morador de uma cidade com mais de 1 milhão de habitantes (GOMES & MACDOWELL, 2000). O Ipea apontou para uma distorção nos mecanismos de equalização fiscal, que beneficiam os menores municípios em detrimento dos maiores. Dependentes da transferência de receita tributária das unidades maiores, as menores consomem uma parcela desse recurso proporcionalmente superior à daqueles com administração e custeio.

Pressupõe-se a ampliação do deslocamento entre receita e demanda por conta da onda mais recente de emancipações, visto o sobrefinanciamento dos municípios de até 10 mil habitantes em detrimento dos mais populosos e, conseqüentemente, com demandas por políticas públicas de maior vulto. Assim, a repartição de recursos deixa de guardar relação territorial com a localização das necessidades sociais, o que gera “desperdício e desvio de recursos para outras atividades” (REZENDE, 2010).

O *matching* ideal entre demanda por serviços e disponibilidade de meios de execução é uma das principais virtudes do princípio da subsidiariedade aplicado à

administração pública. Contudo, segundo a literatura de foco empírico, o federalismo fiscal brasileiro se distancia desse ideal em razão da incapacidade do poder local de se autofinanciar e da alta dependência fiscal dessas unidades por transferências distorcidas em seu princípio constitucional. Ressalte-se ainda que a descentralização fiscal, entendendo-se as emancipações como um esforço nesse sentido centrífugo, não parece ter resultado em limitação da magnitude fiscal do poder público.

3 ABORDAGENS

Minas Gerais foi o segundo estado do Brasil que mais teve casos de emancipação de municípios: somaram 130 em três momentos a partir de 1992. A maior onda é a de que trata o objeto empírico desta pesquisa, propiciada pela aprovação da Lei Estadual 12.030, em dezembro de 1995 na Assembleia Legislativa. Portanto, em 2015, completa-se duas décadas em que se deu o movimento emancipacionista derradeiro. O Estado mineiro, costumeiramente qualificado como “síntese do Brasil”, guarda em seu território as desigualdades e a diversidade existentes no país. Os 97 municípios surgidos há quase 20 anos confirmam, em boa medida, essa variedade de caracteres geográfico, econômico e de desenvolvimento.

O trabalho será estruturado em duas perspectivas. A primeira será uma comparação longitudinal entre três grupos: os 97 municípios emancipados, suas 74 ex-sedes e o conjunto de todos os municípios mineiros. Para o período entre 1999 e 2012, serão observadas as diferenças e semelhanças na dinâmica dos nove indicadores entre os grupos. O objetivo desta primeira abordagem é detectar variações no grau de dependência fiscal e na composição de despesas.

Por fim, propõe-se uma exploração específica relacionada a verificar as supostas distorções nos critérios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para tentar responder qual é a origem dos recursos que sustenta os novos municípios que, hipoteticamente, são altamente dependentes do fundo municipal, propõe-se um exercício contrafactual. Qual seria o montante repassado aos 74 municípios originais se os distritos que deles se emanciparam fossem reintegrados, considerando a mesma evolução populacional das novas unidades? Essa suposição será feita manipulando os coeficientes que compõem a fórmula do FPM. Daí, comparar-se-á o total transferido aos 74 municípios hipoteticamente à transferência real para o agregado dos dois grupos, ou seja, para os 171 municípios.

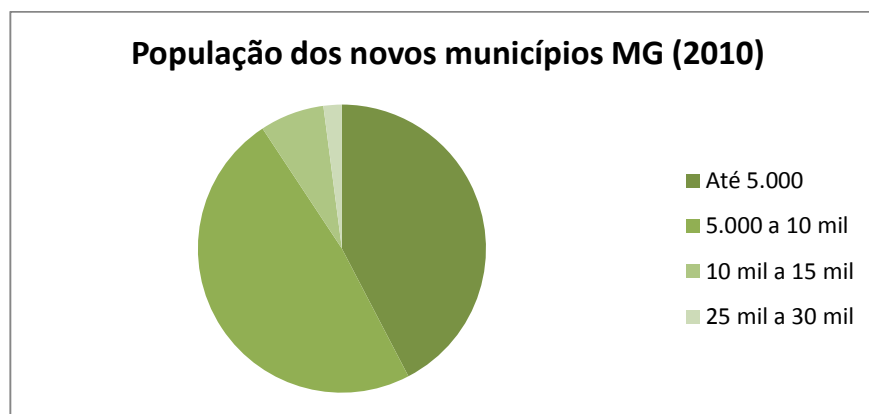
A principal fonte de dados a subsidiar esta pesquisa são os bancos anuais do Finanças do Brasil (Finbra), do Tesouro Nacional, que a autarquia disponibiliza em seu

portal na internet. Esse grupo de informações são estritamente fiscais, isto é, dizem respeito às receitas (origens e seus subgrupos) e despesas (empregos e seus subgrupos) das administrações municipais. Os bancos, convém frisar, têm recorte periódico anual. A partir desses dados, foram formuladas as planilhas para os três grupos a serem analisados e comparados, segundo os indicadores a serem detalhados a seguir para o período entre 1999 e 2012. Serão mobilizados ainda dados da Fundação João Pinheiro relativos ao PIB per capita municipalizado, cuja série histórica tem a mesma duração.

4 EVOLUÇÃO FISCAL COMPARADA

Os 97 municípios que constituem o objeto deste artigo não se diferenciam substancialmente dos demais que se emanciparam no período. Quanto à população, segundo Soares (2011), 47% das novas jurisdições do Sudeste tinham até 5.000 habitantes registrados no Censo de 2000. Já dentro do objeto de análise, integram o perfil de micromunicípios 42% das unidades. Considerando-se o limite de 10 mil habitantes, eram 83% os novos municípios do Sudeste. Do grupo analisado, são 90%.

Gráfico 1



Fonte: elaboração própria

Dos municípios mineiros que se tornaram autônomos em 1995, 65% apresentam, para dados de 2010, Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) entre 0,6 e 0,7, nível que é considerado médio pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As unidades criadas no país após 1988 têm IDHM médio de 0,629, índice localizado dentro da faixa em que se encontra a maioria dos novos municípios mineiros. Ambos os valores, contudo, confirma a situação mais precária dessas localidades vis-à-vis às preexistentes: o IDHM médio dos municípios mineiros é 0,731, e a média do Brasil é 0,727, ambos dentro do nível considerado alto.

Ainda que as abordagens expostas acima levem à impressão de que esta se trata de uma pesquisa exploratória e de abordagem indutiva, saliente-se, contudo, que ela partiu de hipóteses. Para os municípios emancipados, supôs-se que a experiência fiscal das últimas décadas não se diferenciou significativamente dos demais de Minas Gerais ou de suas ex-sedes. Assim, diferentemente do que pode ter querido antever o discurso descentralista que subsidiara os movimentos políticos locais de secessão da década de 90, as novas unidades não conquistaram maior autonomia financeira nem maior prosperidade para seus cidadãos, na maior parte dos casos.

Já em relação ao sistema fiscal, considerou-se que a análise do grupo especial de municípios mineiros simbolizaria bem algumas das imperfeições da federação. Alguns entraves de caráter fiscal vivenciados pela maioria dos municípios brasileiros perpetuam-se com a multiplicação das unidades, como a extrema dependência da receita transferida da União e, em especial, as imperfeições intrínsecas ao FPM, principal via de acesso das jurisdições locais aos recursos da federação. Se, portanto, o fundo é uma importante transferência intergovernamental no eixo federativo vertical, em termos horizontais não corrige distorções em função de seus critérios obsoletos.

Constatar o sobrefinanciamento relativo dos menores municípios, pelo FPM, em detrimento dos demais, significaria hipoteticamente confirmar que as emancipações multiplicaram, por sua vez, a injustiça e a ineficiência na redistribuição da receita federal. Tal observação, em última instância, obstaría a oferta em nível local de bens e serviços públicos de maneira eficiente e ajustada ao conjunto de contribuintes que os financia.

A análise da experiência fiscal dos novos municípios é estruturada em nove indicadores, todos eles proporcionais, ou seja, são relações entre duas grandezas. São quatro indicadores de receitas, quatro de despesas e o PIB per capita municipal.

Pela receita:

- Trib/Cor: participação da receita tributária local nas receitas correntes totais. Quanto maior essa relação, mais autônomo é o município quanto a constituição de seus recursos fiscais;

- TigU/Cor: participação das transferências intergovernamentais da União nas receitas correntes locais. Relação demonstra o peso do governo central como repassador de recursos e promotor do equilíbrio fiscal na federação. Quanto maior essa relação, mais dependente é o município dos repasses da União;

- FPM/Cor: participação do FPM nas receitas correntes locais, sendo o fundo um componente das transferências intergovernamentais da União. Apresenta a significância do FPM para a composição de receitas do município;

- FPM per capita: proporção entre os recursos do fundo e a população local.

Pela despesa:

- Pessoal/Cor: participação das despesas com pessoal e encargo na composição das despesas correntes totais. Quanto mais alta essa relação, mais inflexível é a composição dos gastos do município;

- Invest/Cor: participação dos investimentos em obras e melhoramento e na aquisição de materiais, máquinas, móveis e imóveis na composição das despesas correntes totais. Quanto mais alta essa relação, mais flexível é a composição dos gastos do município;

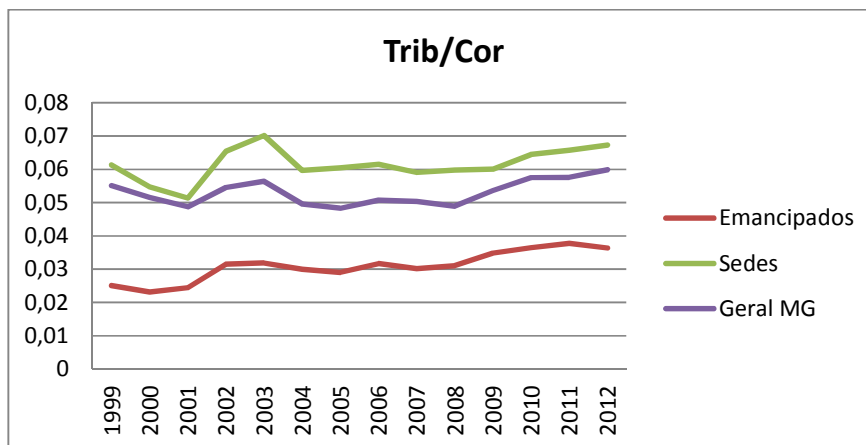
- LegAdm/Cor: relação entre o agregado formado pela despesa com a Câmara Municipal e a administração geral do município e as despesas correntes totais. Essa participação indica o peso da gestão municipal no cômputo de gastos, ou seja, quanto o município precisa gastar para se administrar;

- LegAdm per capita: proporção populacional da despesa com o Legislativo local e com administração municipal.

Uma das abordagens foi a comparação da evolução longitudinal dos indicadores dos emancipados com os municípios que eram suas respectivas sedes e com todas as unidades de Minas Gerais. Para o período entre 1999 e 2012, serão observadas as diferenças e semelhanças na dinâmica dos nove indicadores entre os grupos. O objetivo desta primeira abordagem é detectar variações no grau de dependência fiscal e na composição de despesas. Essa comparação entre grupos foi feita a partir dos valores médios anuais assumidos por cada um dos grupos para cada indicador. Para tanto, a utilização dos gráficos será útil para uma apreciação visual.

A primeira comparação interessante trata da participação da receita tributária própria na composição das receitas totais (Trib/Cor). Observa-se que todos os grupos apresentam baixa capacidade arrecadatória. Houve um período de acentuado aumento entre 2003 e 2004, e, depois, uma tendência gradual de aumento relativo da participação tributária a partir de 2008. Na comparação entre os grupos, percebe-se que os emancipados são os que têm, em média, menor participação de receita própria, variando entre 3% e 4% na série. As sedes apresentam arrecadação própria proporcional (em torno de 6%) ligeiramente maior do que a média mineira (em torno de 5%).

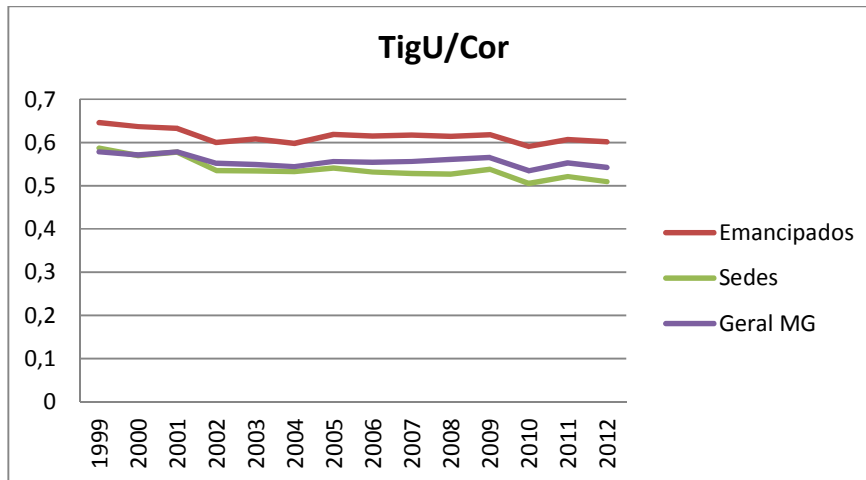
Gráfico 2



Fonte: elaboração própria/STN

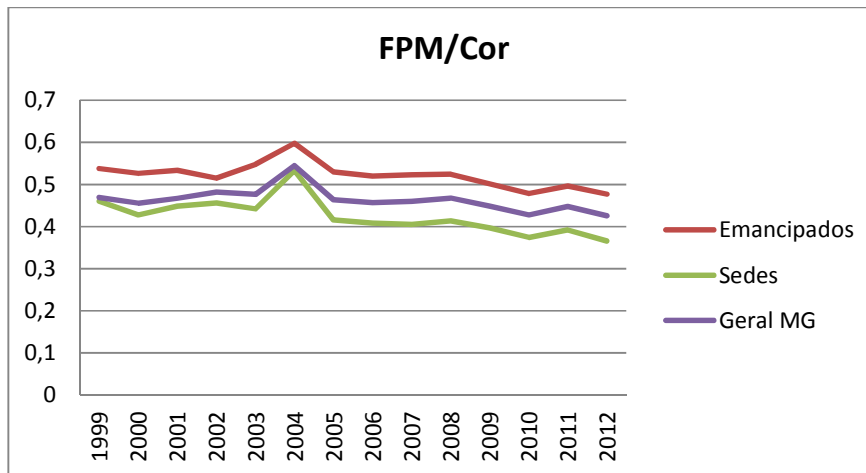
Os dois gráficos seguintes reforçam a percepção da maior dependência fiscal dos novos municípios, em média, em comparação com os demais grupos. As receitas correntes dos emancipados apresentam, em sua composição, maior peso relativo das transferências intergovernamentais originárias da União (TigU/Cor) e especificamente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM/Cor). Enquanto os novos municípios têm aproximadamente 60% de suas receitas correntes formadas pelas tigs da União, essa parcela é pouco superior a 50% para as sedes. A média mineira apresenta trajetória intermediária aos dois grupos. A ordem de disposição dos três grupos na comparação FPM/Cor é a mesma de TigU/Cor. Contudo, enquanto esta apresenta certa estabilidade temporal, aquela demonstra uma leve trajetória de queda. Uma hipótese para essa diferença é a participação mais forte de outros tipos de transferência vindas do governo federal ao longo do tempo. Destaque para o pico de participação do FPM em 2004 para todos os municípios, ano em que não houve reajuste nas alíquotas de partilha do IPI e do Imposto de Renda para a composição do fundo. É mais provável ter havido, de fato, um aumento de arrecadação no ano anterior para justificar um aumento nos repasses em 2004.

Gráfico 3



Fonte: elaboração própria/STN

Gráfico 4



Fonte: elaboração própria/STN

Em termos gerais, a significativa participação das transferências da União na composição das receitas correntes municipais confirmam duas hipóteses. A primeira, que o governo federal assume fortemente no arranjo da federação fiscal brasileira, a partir da década de 1990, o papel de repassador de recursos tributários. Dessa forma, os entes locais, ainda que autônomos constitucionalmente, são altamente dependentes do governo central como fonte de receita. E, ainda que se observe a leve trajetória de retração da participação do FPM no cômputo das receitas correntes, ele ainda responde, em média, por entre 40% e 55% da composição. E, de cada R\$ 10 transferidos pela União aos municípios, pelo menos R\$ 8,50 são via fundo.

E, sendo o FPM constitucionalmente obrigatório para o repassador e de livre emprego por parte do receptor, vem a segunda conclusão relativa à composição das receitas: não apenas a capacidade tributária nos municípios é restrita, especialmente nos pequenos, em razão da limitada atividade econômica, como o instrumento de equalização principal, o FPM, representa um desestímulo à exploração tributária local. O que impediria, por exemplo, que as prefeituras dos novos municípios explorassem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de atribuição municipal, de suas bases? É possível que se confirme o raciocínio crítico ao tipo de transferência *block grant* presente na literatura: por que me indispor com meu concidadão cobrando dele impostos se tenho a garantia do recebimento de recursos livres vindos “de longe” e que estimulam menos fiscalização por parte do contribuinte local?

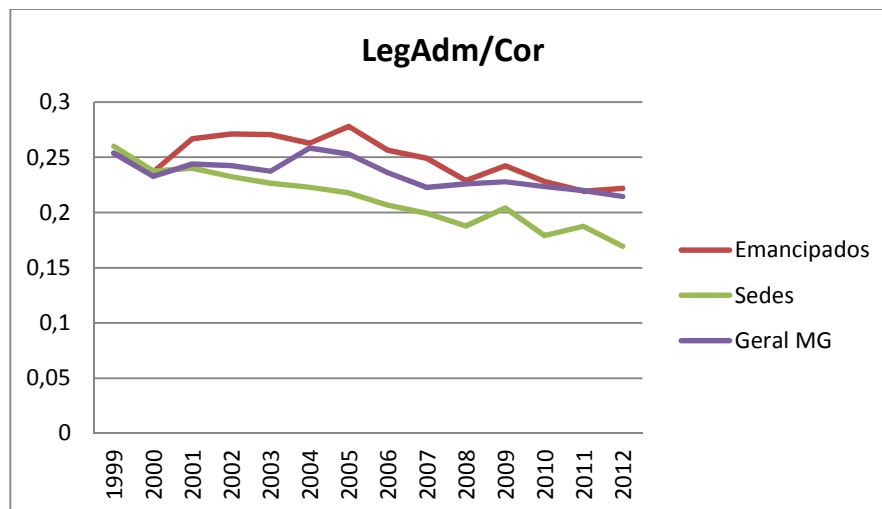
Passemos para a leitura das composições das despesas. A título da exposição desse artigo, nos ateremos à análise dos gastos com Administração e Legislativo, ambos classificados como funcionais (e não por sua natureza econômica) pela Secretaria de Tesouro Nacional. Ressalte-se que na função Administração estão incluídas apenas as despesas com a gestão ampla do município, como descrito nas subfunções Planejamento, Controle Interno, Tecnologia da Informação, Formação de Recursos Humanos e Comunicação. A administração de um hospital, por exemplo, é incluído na despesa de saúde, e a direção de uma escola, em educação. Claro, os vencimentos de servidores e ocupantes de cargos eletivos responsáveis por essas tarefas estão incluídos nesse cômputo. Já Legislativo nada mais é do que o gasto total da Câmara Municipal, inclusive salários de vereadores e servidores.

A iniciativa de agregar as funções Legislativo e Administração se justifica no interesse de avaliar a despesa com que o município arca estritamente para se manter, estritamente arcando com os dois Poderes cujo financiamento são de responsabilidade local, desconsiderando, portanto, os dispêndios em setores de políticas públicas, como saneamento, urbanismo, segurança, saúde e educação. LegAdm/Cor, portanto, indica a participação da gestão municipal nas despesas correntes, ou, de outra forma, o peso representativo da despesa com, *grosso modo*, a manutenção da própria existência como jurisdição local.

Para os três grupos analisados, observa-se uma tendência temporal de gradativa redução dessa participação dos gastos com Administração e Legislativo nas despesas correntes gerais. Em termos comparativos, as Sedes apresentam uma queda mais acentuada nessa relação, que varia de um quarto do total das despesas para cerca de 17%. A linha dos Emancipados se assemelha com a média do conjunto dos municípios mineiros em uma retração menos inclinada: LegAdm/Cor para esses dois grupos parte também de 25% para aproximadamente 22%. Essa diferenciação entre Emancipados e Sedes deve-se

mais à distância média entre o total de despesas correntes, maior para as ex-matrizes, que têm maior porte populacional e estrutural.

Gráfico 5



Fonte: elaboração própria/STN

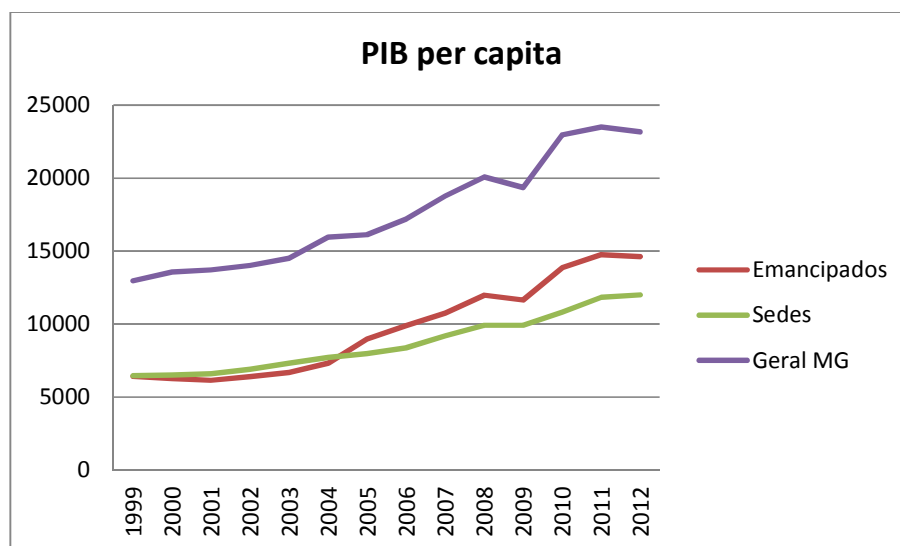
Para completar a análise grupal, faremos a leitura de três indicadores fiscais per capita. Inicialmente, porém, uma menção sobre o desenvolvimento populacional dos agrupamentos. Para ser possível fazer essa observação dinâmica, optou-se pela avaliação das médias populacionais dos grupos em vez da população total, algo que não seria possível em razão das unidades inexistentes (*missing*) ao longo da série histórica do Finbra/STN. Fica claro, de início, a magnitude significativamente menor dos Emancipados em relação às Sedes: enquanto aqueles gravitaram entre 5.000 e 6.000 habitantes, em média, entre 1999 e 2012, estas variaram entre 30 mil e 35 mil habitantes, ou seja, o sêxtuplo de tamanho. Já a média estadual posiciona-se no campo intermediário, variando de 20 mil a 25 mil habitantes, menores que as Sedes.

Importante, contudo, é averiguar a evolução populacional dos grupos. Constatou-se que ela foi bastante semelhante, aproximando-se de 1% ao ano em média. No período, a variação média anual populacional dos Emancipados foi de 1,14%, superior à Geral de Minas, que foi de 1,02%, e à das Sedes, 0,77%. Assim, apesar de próximas, o crescimento populacional dos novos municípios foi mais acelerado na comparação com os outros grupos.

O primeiro indicador proporcionalmente per capita é o do PIB. O resultado surpreende pela amplitude das divergências. Na comparação tanto com os Emancipados quanto com as Sedes, o PIB per capita médio Geral é muito superior aos dos dois grupos em todos os exercícios. Essa disparidade é de aproximadamente o dobro. Isso nos leva a

deduzir a princípio que, em termos de riqueza média, as emancipações representaram um fatiamento (ou multiplicação) da pobreza relativa.

Gráfico 6



Fonte: elaboração própria/STN

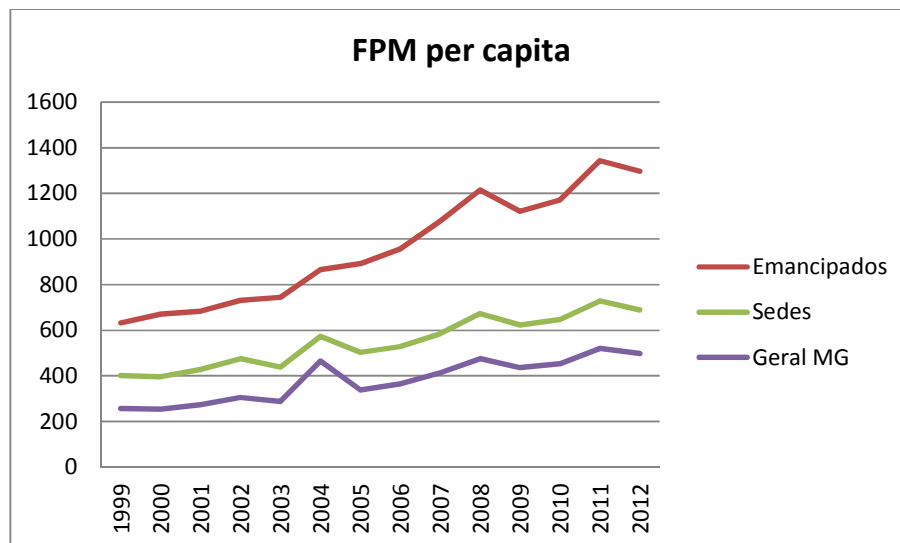
A tendência é de elevação para os três grupos, possivelmente em razão do período de maior prosperidade e desenvolvimento de todo o país. Em termos relativos, contudo, há uma evolução mais significativa dos Emancipados, ainda que significativamente descolados do conjunto estadual. Enquanto este e as Sedes tiveram ganho de aproximadamente 100% do PIB per capita no período, nas novas unidades, ele foi de 125%. Esse fato justifica o descolamento visual da curva dos Emancipados em relação à das Sedes, que partem praticamente do mesmo ponto (R\$ 6.500 em 1999) e assumem variações positivas com inclinações diferentes (maior para aqueles).

Por fim, a leitura do FPM per capita, nas receitas, e de LegAdm per capita, nas despesas. Para esses dois indicadores, o que chama mais atenção é o distanciamento dos Emancipados em relação aos dois outros grupos, que apresentam trajetórias mais próximas. Os novos chegam a receber repasses 85% superiores às suas ex-matrizes, proporcionalmente. Contudo, esse distanciamento foi se ampliando no tempo, sendo que no começo da série histórica era de 55% em favor dos Emancipados.

Essa relação é bastante parecida quando se trata da despesa com Legislativo e Administração. Em 2012, a gestão custava cerca de R\$ 500 para o contribuinte de um novo município. Para o munícipe de uma das cidades-sede, esse custo era de R\$ 268, o mesmo valor da média dos contribuintes mineiros. Já no começo da série, a superioridade dos novos em relação aos antigos era de R\$ 276 para R\$ 209. Assim, se a despesa per capita

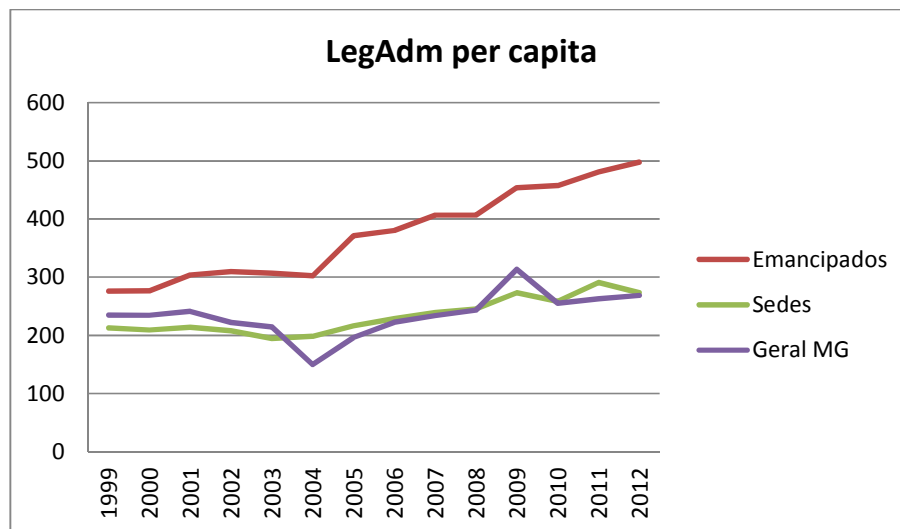
com gestão subiu 28% para as Sedes no período, para os Emancipados a evolução proporcional na despesa foi de 80%, em valores reais.

Gráfico7



Fonte: elaboração própria/STN

Gráfico 8



Fonte: elaboração própria/STN

Considerando que a evolução populacional dos novos municípios foi até ligeiramente mais acelerada que os outros dois grupos, o que explica essa variação mais amplamente positiva de receita com FPM e despesa com administração foram justamente os numeradores das relações. E, voltando à relação LegAdm/Cor, ressalte-se que o

aplacamento da curva não se deveu propriamente a uma redução no gasto administrativo, mas ao maior crescimento proporcional das despesas correntes.

Não seria incorreto afirmar que os Emancipados são beneficiados pela magnitude de suas populações, em termos absolutos bastante inferiores que às de suas ex-matrizes, seis vezes. Igualmente possível é estabelecer que o sobrefinanciamento proporcional garantido pelos repasses de FPM permite aos municípios novos gastar mais com sua estrutura administrativa, uma diferença que atingiu 86% em 2012 na comparação com as Sedes.

Considerando que a participação do FPM nas receitas correntes dos novos é proporcionalmente superior à dos antigos (50% contra 40% aproximadamente), e considerando que o peso das despesas com Legislativo e Administração também é maior para os Emancipados (22% contra 17%), pode-se concluir que os recursos do fundo, em significativa medida, garante a existência das novas unidades locais. E, conforme a análise gráfica, esse é um privilégio que veio se acentuando com o tempo.

5 OS NOVOS MUNICÍPIOS E UM EXERCÍCIO HIPOTÉTICO

As regras de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), entre tipos de município, foram preservadas pela Constituição de 1988 do Código Tributário Nacional de 1966, ou seja, do período militar (STN, 2013). Do total partilhado no país, 10% ficam com as capitais dos estados. Lei complementar de 1997 estabeleceu uma cota de reserva, equivalente a 3,6% dos recursos, a ser distribuída para as unidades com mais de 142.633 habitantes e que não sejam capitais. Esse dispositivo buscou garantir maior justiça a esse grupo, que, devido a suas dimensões populacionais, possuem ampla demanda de financiamento. Os municípios que compartilham desse contingente de reserva também participam do rateio do bolo restante, chamado de FPM Interior. Portanto, de cada R\$ 100 disponíveis para o fundo, R\$ 86,40 são distribuídos por meio do FPM Interior.

Para a composição da fórmula do fundo, são necessárias duas variáveis. A primeira é o coeficiente populacional de cada município (Cie), composto por faixas que vão de 0,6, para unidades com até 10.188 habitantes, até 4,0, para valores superiores a 156.216 habitantes. As faixas populacionais progridem de forma geométrica, proporcionalmente a acréscimos de dois décimos nos coeficientes, como mostra a Tabela 1 abaixo.

A segunda variável da fórmula é a participação de cada estado da União na partilha do FPM. Juntos, os municípios mineiros absorvem 14,18% dos recursos. Como é o estado com maior número de unidades municipais (853), é natural que seja destino da maior fatia entre as unidades estaduais. Essa parcela é estabelecida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por resolução anual a partir dos dados do IBGE (STN, 2013). Já a fórmula é dada por:

$$Vie = (FPMBR \times 0,864 \times 0,1418 \times Cie) / \sum Cie,$$

sendo, Vie o valor do repasse a ser recebido, FPMBR o total nacional a ser partilhado, Cie o coeficiente populacional da unidade específica e $\sum Cie$ o somatório dos coeficientes de todas as unidades de um estado. Os valores 0,864 e 0,1418 são, respectivamente, a parcela do FPM Interior nacional e a parcela destinada a Minas Gerais do montante geral, ambas incorporadas à fórmula algébrica.

Tabela 1

População	Coeficiente	População	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: STN 2013

Para este exercício contrafactual serão utilizados os dados de 2012 disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Naquele ano, o montante de FPM distribuído no país foi R\$ 54.746.846.968,82, dos quais R\$ 7.763.102.900,18 foram remetidos a Minas Gerais. Já o somatório dos coeficientes populacionais dos municípios mineiros, em 2012, segundo resolução do TCU, foi 830,8.

Juntas, as 97 unidades emancipadas em 1995 em Minas receberam, em 2012, R\$ 495.863.162,90 por meio do fundo de participação. Já os 74 municípios-sede receberam R\$ 831.822.538,69. Somados os repasses realizados naquele ano em benefício do grupo dos emancipados aos de suas respectivas ex-sedes, o valor é de R\$ 1.327.685.701,59.

Para a realização do exercício, o primeiro passo foi “devolver” as populações dos novos municípios aos originais, que permaneceriam “intactos”. Em caráter hipotético, consideraram-se os números de habitantes de 2012, logo, supondo a mesma evolução populacional, tanto do distrito quanto da matriz, a partir de 1996. O segundo passo foi, a partir das faixas da tabela de rateio (Tabela 1), identificar os novos coeficientes de cada uma das 74 unidades-sede. No terceiro, chegou-se ao novo somatório de coeficientes (o denominador da fórmula), em quatro etapas: a) dedução do valor real, no valor de 830,8,

dos coeficientes populacionais dos emancipados, que somam 61,2; b) obtenção das diferenças nos coeficientes de cada município hipotético intacto; c) somatório dessas diferenças nos coeficientes, que é de 16,2; e d) adição desse somatório ao valor real após a dedução dos coeficientes dos emancipados. Assim:

$$\sum C_{ieHip} = \sum C_{ie} - \sum C_{ieEmanc} + \sum \Delta C_{ieHip} = 830,8 - 61,2 + 16,2 = 785,8$$

Portanto, o somatório hipotético dos coeficientes populacionais dos municípios mineiros ($\sum C_{ieHip}$) no exercício proposto é 758,8. Desse novo valor, chegou-se ao quarto passo, que é o cálculo de qual seria o repasse de FPM em 2012 para cada uma das 74 unidades hipotéticas “intactas”. Como quinto e último passo, realizou-se a soma desses repasses hipotéticos: R\$ 1.005.846.824,29.

Os 97 municípios emancipados e suas 74 respectivas ex-matrizes recebem, juntos, mais recursos do fundo do que se as 74 unidades originais tivessem se mantido intactas, considerando a mesma evolução populacional real de todas as unidades tratadas no exercício. E o valor dessa diferença é de R\$ 321.838.877,30, ou aproximadamente 24% do que os dois grupos receberam em repasses totais em 2012.

Se a dois grupos são transferidos quase R\$ 322 milhões a mais em repasses livres do que se constituíssem um grupo único, que municípios estão deixando de receber essa quantia então? Uma parcela de verba é perdida pelos próprios municípios-matriz: se os 74 considerados aqui ficaram com R\$ 831,8 milhões em transferências de FPM em 2012, ficariam com R\$ 1 bilhão se não houvessem ocorrido os desmembramentos em 1995. No entanto, essa diferença viria com mais despesas, visto que a população hipotética desse grupo de unidades seria aproximadamente 20% superior ao valor real (de 2,45 milhões de habitantes para 3,07 milhões).

Entretanto, a maior perda relativa é respondida pelos demais municípios, especialmente os de médio e grande portes de Minas. Vem das transferências com as quais eles deixam de contar a diferença de R\$ 322 milhões, para o ano de 2012, resultante apenas do último processo emancipacionista ocorrido no estado.

O principal motivo dessa concentração de perda são as regras de partilha do fundo livre e, especialmente, as faixas de coeficiente populacional, que não guardam relação proporcional com a real dimensão das 5.570 unidades municipais brasileiras (MENDES, 2008). A menor faixa de coeficiente, com valor de 0,6, limita-se a 10.188 habitantes. Seguindo o exemplo empírico, o gráfico abaixo mostra a distribuição populacional dos 97 emancipados (IBGE, 2010). Do grupo, 90% são micro ou pequenos municípios, ou seja, estão enquadrados na menor faixa de coeficiente populacional. Apesar de serem contemplados com o mesmo valor de transferência (R\$ 4.845.568,39 para o ano de 2012),

nesse conjunto há localidade com 2.830 moradores (São Sebastião da Vargem Alegre) e também com 9.950 (Bonito de Minas).

Evidentemente, os municípios de maior população são os que apresentam maiores densidade demográfica, volume de cidadãos residindo em áreas urbanas e, conseqüentemente, demanda por serviços públicos em maior número e complexidade. Entretanto, proporcionalmente, isto é, em termos per capita, eles são menos contemplados pelas transferências do fundo, diferentemente das localidades de até 10 mil habitantes. Também é natural que municípios maiores possuem mais chances de explorar uma base de tributação própria mais ampla. Ainda assim, as discrepâncias alocativas, na visão de Mendes et ali. (2008), devem ser corrigidas por critérios que favoreçam a demanda por serviços e investimentos urbanos, e não simplesmente a faixa populacional, ainda que com mais adequadas faixas de coeficientes.

6 CONCLUSÕES

A onda emancipacionista pós-constitucional no país, motivada pela competição por renda partilhada, agravou as distorções do fundo de participação, ainda hoje, a principal fonte de receita da maior parte dos municípios brasileiros. Qualquer estado que tenha permitido o surgimento de novas unidades, como Minas Gerais, passou por um processo de realocação de receitas, e o mesmo bolo teve de ser repartido para um número maior de beneficiários (MENDES et ali., 2008). No grupo estudado neste artigo, como demonstrado no exercício contrafactual de partilha, o valor realocado a partir dos 97 desmembramentos foi de R\$ 322 milhões. Essa foi a quantia que todas as unidades pré-existent, preponderantemente as grandes e médias, tiveram que deixar de receber em favor das novas. Nota-se a consequência da ação competitiva *rent-seeking* em benefício de um grupo restrito de jurisdições que vem sendo possível graças à perda difusa de muitas outras.

Da análise longitudinal comparativa entre Emancipados, Sedes e o conjunto Geral dos municípios mineiros depreende-se a principal conclusão de que o sobrefinanciamento proporcional das novas unidades via FPM – do qual são os grandes dependentes – garante a significativa maior despesa desse mesmo grupo com sua própria manutenção administrativa, proporcionalmente à população e em termos médios. E observou-se que essa tendência de disparidade dos Emancipados vis-à-vis às Sedes e a média mineira vem se ampliando com o passar do tempo.

A consequência é que, em virtude das emancipações e dos próprios critérios enviesados do fundo, a repartição de recursos não guarda relação territorial com a localização das necessidades sociais, o que gera “desperdício e desvio de recursos para outras atividades” (REZENDE, 2010). Como se demonstra, o federalismo fiscal brasileiro se

distancia do ideal de *matching* entre demanda por serviços e disponibilidade de meios de execução já que, em última instância, a receita tributária gerada em municípios médios e grandes sobrefinancia a burocracia pública nos pequenos e não necessariamente se converte em políticas públicas na magnitude que aquelas unidades mais populosas demandam.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AHMAD, E.; BROSIO G., *Handbook of Fiscal Federalism*. Introduction. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

ALVES, A.; MOREIRA, J. *O que é a Escolha Pública? Para uma Análise Económica da Política*, Cascais: Principia, 2004.

AMORIM NETO, O & SIMONASSI, A. “Bases Políticas das Transferências Intergovernamentais no Brasil (1985-2004)”. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4 (704-725), outubro-dezembro/2013

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988

BREMAEKER, F., Os novos municípios: surgimento, problemas e solução. *Revista de Administração Municipal (206)*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 1993

GASPARINI, C.; MELO, C.. “Equidade e Eficiência Municipal: Uma Avaliação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM”. Brasília: ESAF, 2003

GOMES, G.; MAC DOWELL, M.. “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”. Texto para discussão n. 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2000.

INMAN, R. & RUBINFELD, D. “The Political Economy of Federalism in Perspectives on Public Choice: a Handbook”. Org. Dennis C. Miller. Cambridge University Press. (73-105). 1997

MENDES, M., MIRANDA, R. & COSIO, F. “Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma”. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2008

OATES, W. “An Essay on Fiscal Federalism”. In: *Journal of Economic Literature*. Pittsburgh. Vol.37, nº3 (1120-1149). 1999

PRADO, S.. “Transferências Fiscais no Brasil: o lado esquecido da reforma tributária”. In: *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Pinto, M. & Biasoto Jr., G. orgs. Campinas: Unicamp, 2006.

- REZENDE, F. 2007. "Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia". *Aportes em Administração Pública e Gestão Estatal* nº9 (55-102). 2007
- SOARES, M. Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, nº 19. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política* nº.24. Curitiba: Editora UFPR, 2005
- TIEBOUT, C. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economic* nº 64, 1956.
- TOMIO, F. A Criação de Municípios após a Constituição de 1998. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* nº 48. São Paulo: Anpocs, 2002
- VARSANO, R. "A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas". Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico - IPEA, vol. 27, nº 1.