

FEDERALISMO FISCAL E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO COM OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Janilson Antonio da Silva Suzart¹

Robson Zuccolotto²

Diones Gomes da Rocha³

Resumo: Na estrutura federalista fiscal brasileira, as transferências intergovernamentais surgem como uma forma de correção/amenização dos desequilíbrios entre os entes subnacionais. Todavia, as transferências podem funcionar como um estímulo para a acomodação de certos entes federados ou como um convite ao desperdício de recursos. A literatura sobre federalismo fiscal destaca que a descentralização permitiria que os governos subnacionais fossem mais eficientes em fornecer bens públicos caracterizados por demandas locais e para os quais as economias de escala fossem irrelevantes. Nesse contexto, objetiva-se identificar se as transferências têm sido capazes de melhorar a eficiência na alocação dos recursos públicos nos municípios brasileiros. Foram empregados a análise de conglomerados hierárquica e teste de igualdade de médias. Os resultados apontaram que a maioria dos municípios brasileiros (4.911) possui uma receita própria inferior a 10,5% da receita total. Da mesma forma, 4.203 municípios apresentaram uma relação entre as transferências recebidas e a receita total superior a 85,3%, em média. Ficou evidente, também, que no caso brasileiro, as transferências têm exercido dois papéis marcantes: ao mesmo tempo que fornece baixo incentivo para que os entes subnacionais aumentem a sua arrecadação, há evidências de que as transferências têm estimulado o desenvolvimento de regiões menos favorecidas.

Palavras-chave: Transferências Intergovernamentais. Federalismo Fiscal. Descentralização.

¹ suzart@suzart.cnt.br - Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União

² robsonzuccolotto@gmail.com - Universidade Federal do Espírito Santo

³ dionesgr222@hotmail.com - Universidade Federal Rural de Pernambuco

DOI: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2018110107>

Artigo submetido em: 07/07/2017. Submetido a nova rodada em: 17/11/2017. Aceito em: 28/05/2018.

FISCAL FEDERALISM AND INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS: AN EXPLORATORY STUDY WITH BRASILIAN MUNICIPALITIES

Abstract: At Brazilian fiscal federalist structure, intergovernmental transfers emerge as a form of correction / mitigation of the imbalances among the subnational entities. However, such transfers can act as a stimulus for the accommodation of certain federal entities or as an invitation to waste of resources. The fiscal federalism literature highlights that decentralization would allow subnational governments more efficient in providing public goods characterized by local demand and for which economies of scale were irrelevant. In this context, this paper objective to identify whether the transfers have been able to improve efficiency in the allocation of public resources in Brazilian municipalities. The hierarchical clusters analysis and tests for equality of means were employed. The results showed that most municipalities (4,911) has its own revenue less than 10.5% of total revenue. Similarly, 4,203 municipalities presented a relationship between transfers and total revenues of more than 85.3% on average. It was evident, too, that in Brazil, the transfers have played two roles: at the same time that they provide low incentive for subnational entities to increase their revenues, there is evidence that transfers have stimulated the development of less favored regions.

Keywords: Intergovernmental Transfers. Fiscal federalism. Decentralization.

INTRODUÇÃO

É quase impossível imaginar o funcionamento dos entes federados brasileiros sem citar o papel das transferências intergovernamentais. Dada a dimensão continental do país e considerando as diferentes realidades dos quase 5.600 entes federados (Municípios, Estados e Distrito Federal), as transferências intergovernamentais representam uma temática que, em algum grau, afeta o dia-a-dia da população brasileira.

O complexo e centralizado modelo brasileiro de arrecadação tributária não permite que, muitas vezes, os governos subnacionais disponham de recursos suficientes para desenvolver e executar políticas públicas que atendam as necessidades locais. Ademais, as diferenças econômico-sociais entre as regiões brasileiras criam necessidades que não conseguem ser saciadas apenas com a arrecadação obtida pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

As transferências intergovernamentais surgem como uma boa forma que o governo central de uma federação (no caso brasileiro, a União) possui para equilibrar as condições econômicas dos demais entes federados, distribuindo uma parcela da sua arrecadação, em especial, para os entes com menor capacidade econômica.

Todavia, as transferências intergovernamentais podem funcionar como um estímulo para a acomodação de certos entes federados que acham que a dependência de recursos é uma solução cômoda para adequar o seu montante arrecadado ou, até mesmo, um convite ao desperdício de recursos. Podem, ainda, ser utilizadas para a captura de eleitores, promovendo o favorecimento dos aliados políticos do governo central⁴.

Sendo possuidora de características benévolas e malévolas, de acordo com as condições de concessão e de uso, as transferências intergovernamentais são uma necessidade para a federação brasileira, de acordo com o cenário anteriormente descrito e dada a sua complexidade administrativo-jurídica.

No modelo federativo brasileiro, as transferências intergovernamentais podem ser obrigatórias ou voluntárias. As transferências obrigatórias são aquelas estabelecidas pela legislação e, na maioria das vezes, representam a repartição da receita de certos tributos arrecadados por um ente para outros membros federados. As transferências voluntárias são aquelas realizadas por intermédio de convênios e instrumentos congêneres, os quais regem as condições em que os recursos serão transferidos, bem como, com que finalidade poderão ser utilizados.

Outra característica do modelo brasileiro é que as transferências podem ocorrer entre quaisquer entes federados. Todavia, as transferências mais comuns têm como origem a União e como destinatários os governos subnacionais, assim como costuma ser significativo o volume de recursos transferidos dos erários estaduais para os Municípios.

Na estrutura federalista fiscal do Brasil, os Municípios são os entes que mais recebem transferências dos Estados e da União. A legislação das transferências obrigatórias, na maioria das vezes, costuma estabelecer critérios que visam à correção / amenização dos desequilíbrios econômicos dos entes beneficiários, considerando, principalmente, a parcela da população que será atendida. Essa tendência costuma ser observada, também, nas transferências voluntárias.

Independentemente do tipo de transferência, a literatura sobre federalismo fiscal, de acordo com Oates (2005), destaca que a descentralização é o objeto de interesse das teorias sobre o federalismo fiscal. Sob a ótica dos benefícios que pode proporcionar, a descentralização fiscal, representada basicamente

4 Para mais informações sobre o tema, sugere-se a leitura do artigo: Gay, R. (1998). Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 65, p. 7-24.

mente pelas transferências intergovernamentais, permitiria que os governos subnacionais fossem mais eficientes em fornecer bens públicos caracterizados por demandas locais e para os quais as economias de escala fossem irrelevantes.

Avaliar o ganho no nível de eficiência na execução dos gastos públicos, considerando-se as transferências governamentais, é uma tarefa complexa. A discussão sobre os benefícios e / ou os malefícios das transferências é uma tarefa menos complexa. Contudo, faz-se necessário demonstrar se as transferências, no contexto brasileiro, com seu desenho institucional peculiar, têm desempenhado um papel semelhante ao descrito pelas teorias sobre o federalismo fiscal no contexto internacional.

A partir da detecção dessa lacuna, a presente pesquisa tem como objetivo identificar se as transferências intergovernamentais no modelo federativo brasileiro têm sido capazes de melhorar a eficiência na alocação dos recursos públicos nos municípios brasileiros, no período compreendido entre 2000 a 2010.

De modo subsidiário, a pesquisa objetiva: (a) discutir sobre o papel da descentralização no modelo federativo brasileiro e (b) descrever as visões teóricas sobre o federalismo fiscal que tratam da descentralização.

Com base no referencial teórico da pesquisa, será testada a seguinte hipótese: Os municípios com maior nível de descentralização possuem maior eficiência na alocação dos gastos públicos.

1. DESCENTRALIZAÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS

Na tentativa de compreender as vantagens e desvantagens do federalismo, duas abordagens analíticas têm sido usadas: Abordagem do Federalismo Fiscal de Primeira Geração (WE Oates, 2005) e as Teorias do Federalismo Fiscal de Segunda Geração (Weingast, 2009).

O foco de análise do Federalismo Fiscal de Primeira Geração está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo. Dada a necessidade de se garantir que o governo subnacional obtenha receitas nas proporções adequadas ao financiamento das funções que lhes são atribuídas, essa abordagem trata da atribuição de impostos segundo o princípio do benefício. Um dos papéis do governo central seria o de indicar as situações nas quais a produção local de bens públicos resulta em extravasamentos para outras comunidades, compensando-as com subsídios unitários (Vargas, 2011).

O provimento desses subsídios unitários aos governos descentralizados os levaria a internalizar os benefícios provenientes dos extravasamentos entre jurisdições ocorridos na oferta de bens públicos locais. Esses subsídios unitários encorajariam uma oferta em níveis eficientes pelos governos descentralizados. Eles equivaleriam às transferências fiscais, instrumento chave das relações intergovernamentais, as quais servem para complementar as receitas dos governos subnacionais e para garantir uma oferta eficiente de bens públicos nessas esferas (Vargas, 2011).

Os critérios de eficiência inicialmente prevalentes na Economia do Setor Público consideravam que a produção de bens públicos deveria ser centralizada nos casos em que ocorressem economias de escala relevantes e descentralizada nos casos em que esta fosse ausente e os bens se caracterizassem por demandas tipicamente locais e afeitas a preferências particulares de dada jurisdição. Nesta última situação, a descentralização promoveria ganhos de eficiência, sob a hipótese de que as esferas locais conhecem melhor os gostos e as preferências do consumidor por serviços públicos, possibilitando, assim, uma oferta eficiente⁵. Segundo essa perspectiva, caberia aos governos subnacionais a oferta descentra-

5 Uma situação econômica é ótima, no sentido de Pareto, se não for possível melhorar a utilidade de um agente sem degradar a situação, ou utilidade, de qualquer outro agente econômico.

lizada de níveis eficientes de determinados bens públicos, limitados ao consumo de seus residentes, o que garantiria o atendimento mais adequado de suas preferências (Oates, 2005).

Nas últimas décadas, essa área de conhecimento sofreu a influência de novas visões da Economia do Setor Público, especialmente a Escolha Pública e a Nova Economia Institucional, agregando-lhe elementos qualificadores. O Estado típico da visão de autores com perfil keynesiano, como Musgrave e Musgrave (1980) e Oates (2005), conferia maior peso à atuação do governo central, sustentava-se por critérios normativos e carecia de fundamentos sólidos no campo do comportamento individual. Também prescindia de uma teorização relativa ao governo e ao processo político mais adequada à visão de estado que tendeu a se disseminar a partir dos anos 80.

Essa teorização assentou-se, em especial, na Escolha Pública, cujo campo de análise se deu predominantemente sobre a esfera política. O simples redirecionamento de foco, utilizando o mesmo arcabouço metodológico do mainstream, produziu, a partir da teoria da Escolha Pública, ideias referentes à atuação estatal com forte apelo ao senso comum. Essa visão fundamenta-se no agente individual, guiado pela racionalidade econômica e pelo comportamento maximizante. Com tais pressupostos metodológicos aplicados no campo da política, a Escolha Pública reconstrói a concepção liberal de que o Estado não deve gastar mais do que arrecada e deve ser reduzido ao mínimo e ser estritamente controlado. O papel sancionador dessa visão no que tange à demolição do Estado de Bem Estar Social keynesiano foi fundamental, notadamente a partir dos anos 80 (Vargas, 2011).

O contexto mundial de meados dos anos 90, sujeito a fortes crises financeiras, notadamente nos países da América Latina e no Leste Europeu, em geral concomitante aos processos de ampla descentralização e de desmonte excessivo do Estado, desencadeou opiniões críticas acerca da descentralização conforme preconizava a Escolha Pública. A análise dos processos concretos de descentralização até então empreendidos fez surgir ponderações, em especial no âmbito do Banco Mundial, mas também no Fundo Monetário Internacional (FMI). O tom das críticas estava dado pelo questionamento das posturas de descentralizações extremas, orientadas por intervenções mínimas e potencializadoras do mercado, da privatização e da desregulamentação. O reconhecimento de que o mercado, inclusive o mercado político, não levava por si só à condição ideal intensificou a preocupação com o gerenciamento macroeconômico e com os efeitos danosos que uma descentralização fiscal 'mal desenhada' poderia ocasionar (Affonso, 2003).

Os críticos da descentralização levantaram questionamentos a importantes pressupostos daquela perspectiva, inicialmente pondo em dúvida seu próprio papel de promotor de eficiência, mas, em especial, destacando os seus impactos desfavoráveis no gerenciamento macroeconômico. Avaliada sob o prisma da estabilização, a descentralização tenderia a complicar as estratégias de restrição fiscal e financeira no âmbito macroeconômico. Isso porque, geralmente, a estabilização é empreendida sob o controle do governo central, cujo poder fiscal, num sistema descentralizado, seria insuficiente para ter o impacto considerado necessário.

Nesse sentido, duas correntes de pensamento se estabeleceram nas últimas décadas. De um lado, tanto acadêmicos quanto organizações internacionais têm recomendado a descentralização como parte dos pacotes de reformas destinadas a melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos (E. Ahmad & Brosio, 2006). Os principais argumentos utilizados para defender esta política é que ela melhora a adequação das preferências e das necessidades dos cidadãos (Faguet, 1999; Wallace. Oates, 1972) e aumenta a accountability dos governos subnacionais (Seabright, 1996). A descentralização é

normalmente recomendada se os benefícios compensarem qualquer ineficiência gerada por excedentes (spillovers) e economias de escala.

No entanto, alguns autores também alertam sobre os perigos da descentralização. Em primeiro lugar, a descentralização fiscal poderia levar a uma “race-to-the-bottom⁶” nos níveis gerais de tributação e gastos (Wilson, 1999). No caso dos gastos com infraestrutura, a corrida pode ser para cima, resultando em um excesso de oferta desses bens (Bucovetsky, 2005; Edwards & Keen, 1996). No entanto, uma vertente diferente da literatura vê a concorrência fiscal criada pela descentralização como uma restrição a políticas locais ineficientes (Brennan & Buchanan, 1980). De acordo com estes trabalhos, a mobilidade forçaria os políticos a reduzirem as taxas de cobranças (royalties, concessões etc.), a corrupção e até mesmo o tamanho do setor público local e/ou forçaria a transição para políticas locais que favoreçam o crescimento (o que pode incluir um aumento na oferta de infraestrutura), o qual ajuda a aumentar o tamanho da base tributária.

Em segundo lugar, de acordo com Prud’homme (1995), os governos subnacionais poderiam ser tentados a confiar demasiadamente no endividamento devido à presença de uma restrição orçamentária mais leve. Uma vez que o endividamento é usado basicamente para financiar o investimento, deveria se esperar que este problema aparecesse especialmente após a descentralização da oferta de infraestrutura.

Em terceiro lugar, outros autores, como Bordignon; Colombo e Galmarini, (2008) argumentam que governos descentralizados podem ser mais propensos a serem capturados por interesses econômicos. Nesse sentido, corrupção (Fisman & Gatti, 2002) e clientelismo (Bardhan & Mookherjee, 2011) também aparecem como riscos recentemente atribuídos à descentralização.

No entanto, uma inspeção de perto dessa literatura sugere que estes problemas estão menos relacionados com a descentralização em si e mais relacionados com a forma específica de descentralização.

Nesse sentido, a descentralização parcial⁷ aparece por trás de muitas das críticas às reformas descentralizadoras. Por exemplo, alguns autores argumentam que o problema de risco moral relacionado ao uso de dívida decorre de uma confiança excessiva nas transferências como um mecanismo de financiamento (J. Rodden, 2002; Weingast, 2009). Da mesma forma, a corrupção é mais prevalente onde os governos subnacionais são mais dependentes das transferências (Brollo & Nannicini, 2012; Gadenne, 2011; Weingast, 2009), e a razão é que a dependência das transferências diminui o interesse dos eleitores na accountability dos políticos. Por exemplo, de acordo com Kehmani (2010), a descentralização parcial reduz a consciência das responsabilidades de prestação de serviços reais dos governos subnacionais, reduzindo a accountability e fomentando o clientelismo e rent-seeking dos cidadãos.

A teoria do ‘interesse fiscal’ (Weingast, 2009) também forneceria uma previsão semelhante, mas com base num mecanismo diferente. Neste caso, as transferências financeiras isolam os governos subnacionais contra os efeitos negativos que as políticas ruins têm sobre o orçamento, além de, conforme já discutido, facilitar o clientelismo e rent-seeking.

Tudo isso sugere que o grau de despesas e/ou descentralização regulamentada pode não ser a única dimensão relevante quando se trata de avaliar a eficácia e a eficiência de diferentes sistemas. Na verdade a descentralização da receita pode ser de suma importância, como alguns autores sugeriram recentemente, cunhando o nome de “descentralização parcial da receita” (Devajaran, Kehmani, & Shah, 2008), para se referirem aos casos em que: (a) a parcela das transferências sobre as receitas subnacionais é muito alta, (b) a autonomia na definição dos parâmetros fiscais é reduzida, e/ou (c) a proporção das transferências sobre os gastos nos programas analisados é alta.

6 Race-to-the-bottom é um fenômeno socioeconômico em que os governos desregulam o ambiente de negócios e os impostos, a fim de atrair ou reter atividade econômica em suas jurisdições, resultando em salários mais baixos, piores condições de trabalho e menos proteção ambiental (Wilson, 1999).

7 Descentralização parcial ocorre quando se descentraliza parte da estrutura, mas se mantém grande parte da estrutura nas mãos do governo central (Bresser Pereira, 1995).

Uma vez que a descentralização parcial possui desvantagens potenciais, é natural que se pergunte por que os governos centrais continuam a adotá-la? Alguns trabalhos mais recentes buscaram respostas a essa pergunta e alguns deles sugerem que transferir fundos pode ser uma decisão tomada para melhorar as perspectivas eleitorais do incumbente do poder central. Por exemplo, alguns trabalhos mostram que as transferências podem ser usadas como um instrumento para promover o clientelismo, com o objetivo de ajudar o partido que ocupa o poder central a se manter no poder (Solé-Ollé & Sorribas-Navarro, 2008).

No entanto, embora este comportamento sugira que um governo central fraco poderia ser tentado a aprofundar a descentralização parcial (ou seja, mudar o tipo de transferência de geral para as destinadas), nenhuma dessas obras pergunta diretamente porque os políticos centrais tomam essas decisões. Apenas Kehmani, (2010) foi capaz de fornecer uma explicação provisória: políticos centrais optariam por descentralizações “parciais”, porque isso ajuda a melhorar as suas perspectivas eleitorais. Este autor argumenta que, por vezes, um aumento na mobilização de eleitores torna mais difícil “comprar votos” com recursos orçamentários alocados diretamente pelo governo central. Nesta situação, os governos subnacionais podem atuar como “agentes” das políticas “clientelistas” do governo central: o governo central atribui transferências aos governos subnacionais controlados por copartidários e estes governos alocam recursos para os eleitores que mostram mais lealdade para com o partido (e que são difíceis de identificar diretamente pelo governo central).

Outros trabalhos também têm reconhecido que a descentralização pode ser influenciada por motivos eleitorais (Falleti, 2005; Garman, Haggard, & Willis, 2011; O’Neill, 2003), apesar de não se concentrar em transferência de fundos, mas na decisão de delegar responsabilidades em relação à prestação de serviços. Por exemplo, de acordo com Falleti (2005), em situações de debilidade da política nacional, o partido governista do poder central poderia decidir descentralizar porque isso lhe permitirá manter pelo menos alguma parcela de poder (derivada do governo subnacional que ele controla), algo que aumenta suas possibilidades futuras de voltar ao governo central no futuro.

2. O PAPEL DA DESCENTRALIZAÇÃO NO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

Para Almeida (2005), a descentralização, no Brasil, foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção.

Abrucio (2002) destaca que o discurso descentralizador teve suas principais qualidades associadas à democratização do Poder Público e à melhora do desempenho governamental. Entretanto, para esse autor, qualquer modelo de descentralização somente poderá ser exitoso caso solucione cinco questões fundamentais: (a) a constituição de um sólido pacto nacional, evitando-se a fragmentação excessiva, o que poderia levar à guerra civil, à desorganização econômica ou à secessão; (b) o ataque às desigualdades regionais, por meio de políticas redistributivas ou compensatórias para as localidades mais pobres ou carentes de infraestrutura; (c) a criação de um ambiente contrário à competição predatória dos entes governamentais, com fins a aperfeiçoar os instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas

de poder; (d) a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional, com o intuito de melhorar o desempenho da gestão pública; e (e) a democratização dos governos locais.

Nesse contexto, a federação brasileira foi instituída como uma parceria regulada por um pacto (Constituição Federal) para dar conta de uma ou mais heterogeneidades, bem como para manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades⁸ (Abrucio, 2002).

Desta forma, com a retomada da democracia em 1988 (CF/1988), os entes subnacionais foram dotados, de uma só vez, de autonomia política, administrativa e fiscal, a despeito dos avanços e retrocessos descentralizadores experimentados a partir da CF/1891. A CF/1988 põe fim à concentração exclusiva de poderes nas mãos da União e institui a nova organização do estado brasileiro como sendo uma federação constituída pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, todos autônomos.

Atendo-se mais especificamente aos municípios brasileiros, a autonomia política parece ter sido razoavelmente bem resolvida pela CF/1988. A partir dela, esses entes passaram a ter prefeitos e vereadores eleitos diretamente pelos cidadãos; também passaram a ter competência própria assegurada para legislar sobre temas de interesse local. No que concerne à autonomia administrativa, os municípios passaram a ter obrigações pela prestação de serviços públicos tanto de sua competência exclusiva quanto do exercício da competência comum com a União e os estados. Dessa forma, os municípios passaram a exercer papel importante na provisão de bens e serviços públicos à população.

Para lidar com essa nova realidade, a CF/1988 conferiu competência tributária aos municípios para instituir impostos e taxas para geração de recursos próprios a fim de custear tais bens e serviços. Deve-se atentar, no entanto, que há despesas que estarão exclusivamente às expensas dos cofres municipais, como no caso dos serviços de interesse local, e despesas que contarão com cooperação técnica e financeira da União e dos respectivos estados. Ou seja, nesse caso, os municípios contam com transferências intergovernamentais que, de certa forma, buscam reduzir as disparidades estaduais, regionais e locais no provimento das demandas oriundas da população.

Assim, as finanças municipais contam com a arrecadação própria e com as transferências voluntárias, que são realizadas a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira sem que haja obrigação legal. Normalmente são realizadas por meio da celebração de convênio do ente municipal com outro ente estadual ou federal. O Quadro 1 resume a engenharia para financiamento dos municípios.

Municípios						
Fontes de Financiamento						
Próprias		IPTU		ITBI		ISS
Transferências Intergovernamentais Obrigatórias	União	100% do IR incidentes na fonte, sobre os rendimentos pagos pelos municípios		50% do ITR dos imóveis situados no município	70% do IOF sobre o ouro	FPM
	Estado	50% do IPVA licenciados no município	25% do ICMS	25% dos 10% do IPI repassado aos estados pela União	25% dos 29% da CIDE repassada aos estados pela União	
Transferências Intergovernamentais Voluntárias		Convênios, ajustes e congêneres, celebrados com a União ou com os estados				

Quadro 1: Fonte de Financiamento dos Municípios.
Fonte: Elaborado pelos autores a partir da CF/1988.

Os diferentes pactos estabelecidos no Brasil, por meio de suas diferentes constituições, refletiram sempre sobre as dimensões da descentralização. A CF/1988, todavia, é a que mais avança na intenção de resolver as questões fundamentais apontadas por Abrucio (2005). Uma dessas questões seria o aumento

8 Para uma discussão mais completa, consultar: ABRUCIO, Fernando. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: LOUREIRO M.R. (Orgs). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: [s.n.]; 2002. 107p.

da eficiência da ação governamental, que é considerada como uma das qualidades construídas como argumento político de justificação de um modelo descentralizador. A despeito dos interesses políticos que circundam a descentralização, é fato que os recursos próprios dos municípios, dadas as heterogeneidades marcantes da federação brasileira, são insuficientes para o provimento de bens e serviços à população.

As transferências intergovernamentais são então o instrumento existente para, ao mesmo tempo, reduzir as heterogeneidades entre os diversos municípios e para fazer uma alocação mais eficiente dos recursos. Isso, contudo, também pode significar a projeção dos entes dos níveis superiores sobre os entes locais e a acomodação dos governos locais.

3. METODOLOGIA

A pesquisa utiliza uma abordagem quantitativa e emprega técnicas de cunho exploratório, visto que a situação atual do fenômeno em análise não estava descrita na literatura.

Os dados utilizados na pesquisa são públicos e foram obtidos nos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Tais dados são relativos ao período compreendido entre 2000 a 2010.

A amostra em análise foi formada por 5.494 municípios brasileiros que foram estratificados em oito faixas, de acordo com a população apurada no censo de 2010, da seguinte forma: (a) até 5.000 habitantes; (b) de 5.001 a 10.000 habitantes; (c) de 10.001 a 25.000 habitantes; (d) de 25.001 a 50.000 habitantes; (e) de 50.001 a 100.000 habitantes; (f) de 100.001 a 200.000 habitantes; (g) de 200.001 a 500.000 habitantes; e (h) acima de 500.000 habitantes.

Cada categoria foi dividida em dois grupos, com a ajuda da análise de conglomerados hierárquica, utilizando-se as seguintes variáveis: (a) o percentual da receita própria em relação à receita total, média para o período entre 2000 a 2010 (R1, doravante); e (b) o percentual das transferências recebidas (obrigatórias e voluntárias) em relação à receita total, média para o período entre 2000 a 2010 (R2, doravante).

Objetivou-se com esta técnica a separação em dois grupos de modo que em um deles permanecessem os municípios com maior volume de transferências na composição de suas receitas. A significância das variáveis utilizadas, considerando os grupos formados, foi avaliada por meio do teste ANOVA (análise de variância).

Como proxy da eficiência dos gastos realizados pelos entes subnacionais foi utilizada a variação percentual do incremento ou decréscimo do IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal) (Δ IDHM), para os períodos de 2000 e 2010.

Depois, considerando-se individualmente cada uma das oito faixas populacionais, foram testadas as igualdades de média entre os grupos formados a partir da análise de conglomerados, tendo como referência a proxy de eficiência do gasto.

Foram empregados os testes de Mann-Whitney (para as faixas cuja variação do IDHM não possuía distribuição normal) e t (para as faixas cuja variação do IDHM possuía distribuição normal). A normalidade dos dados foi analisada mediante o uso do teste de Kolmogorov-Smirnov. Em todos os testes realizados, foi considerado um nível de significância de 5%.

Importante destacar, por fim, que esse trabalho não considera em suas análises as transferências diretas a pessoas, mas somente as transferências obrigatórias e as voluntárias, ou seja, previstas constitucionalmente, legalmente ou estabelecidas por meio de contatos, acordos ou convênios.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, são apresentadas, na tabela a seguir, as estatísticas descritivas calculadas para as variáveis R1, R2 e Δ IDHM.

Tabela 1: Estatísticas descritivas.

Variável	Estatística	Faixa populacional							
		1	2	3	4	5	6	7	8
		Até 5.000	5.001 - 10.000	10.001 - 25.000	25.001 - 50.000	50.001 - 100.000	100.001 - 200.000	200.001 - 500.000	Acima de 500.000
R1	Quantidade	1.286	1.194	1.744	666	324	148	95	37
	Média	0,029	0,041	0,049	0,072	0,095	0,135	0,175	0,234
	Desvio-padrão	0,021	0,031	0,040	0,061	0,062	0,072	0,088	0,071
	Mediana	0,024	0,033	0,036	0,056	0,088	0,129	0,163	0,217
	Assimetria	6,068	3,810	3,305	2,319	1,220	1,238	1,534	0,876
	Curtose	72,676	30,365	20,546	8,123	2,267	2,938	3,270	0,588
R2	Quantidade	1.286	1.194	1.744	666	324	148	95	37
	Média	0,928	0,913	0,900	0,855	0,811	0,736	0,679	0,600
	Desvio-padrão	0,049	0,059	0,073	0,106	0,106	0,118	0,103	0,011
	Mediana	0,937	0,927	0,921	0,878	0,822	0,735	0,596	0,596
	Assimetria	-3,022	-2,003	-2,092	-1,334	-0,512	-0,382	-0,408	-0,441
	Curtose	20,796	8,876	8,388	2,453	-0,260	0,233	-0,282	-0,712
Δ IDHM	Quantidade	1.286	1.194	1.744	666	324	148	95	37
	Média	0,277	0,297	0,310	0,284	0,241	0,187	0,157	0,142
	Desvio-padrão	0,149	0,151	0,022	0,020	0,121	0,006	0,003	0,002
	Mediana	0,242	0,256	0,294	0,260	0,216	0,164	0,149	0,138
	Assimetria	2,150	1,220	0,715	0,638	1,087	0,939	0,896	0,476
	Curtose	8,689	2,040	0,154	-0,264	1,358	0,697	0,970	-0,744

Fonte: Dados da pesquisa.

O grupo composto pelos municípios com menos de 5.000 habitantes foi o maior, com 1.286 municípios. 37 municípios compõem o grupo dos municípios com mais de 500.000 habitantes, sendo o grupo com menor quantidade de indivíduos.

Em relação à variável R1, todas as faixas populacionais apresentaram assimetria positiva, indicando uma grande concentração de valores abaixo da média. Com as exceções das faixas 5, 6 e 8, as demais faixas apresentaram curtose superior a três, indicando forte dispersão de dados.

Em relação à variável R2, todas as faixas populacionais apresentaram assimetria negativa, ou seja, há uma grande concentração de valores acima da média. Apenas as três primeiras faixas populacionais apresentaram curtose superior a três. Desse modo, pode-se afirmar que há concentração de dados em torno da média, para as demais faixas populacionais.

Em relação à variável Δ IDHM, todas as faixas populacionais apresentaram assimetria positiva, indicando uma grande concentração de valores abaixo da média. Apenas o grupo formado por municípios com até 5.000 habitantes apresentou curtose superior a três.

Na sequência são apresentados mapas contendo a distribuição dos municípios de acordo com cada uma das variáveis em análise.

Figura 1: Mapa dos municípios analisados considerando a variável R1.



Fonte: Dados da pesquisa.

Considerando a variável R1 no mapa confeccionado, verifica-se que a maioria dos municípios brasileiros (4.911) possui uma receita própria inferior a 10,5% da receita total, em média. 527 municípios possuem uma relação entre a receita própria e a receita total entre 10,5% e 20,6%, em média. Apenas 11 municípios apresentaram, em média, uma relação superior a 40,9% (Guarujá-SP, Xangrilá-RS, Praia Grande-SP, Bertioga-SP, Santana do Parnaíba-SP, Santos-SP, Ilha Comprida-SP, São Paulo-SP, Bombinhas-SC, Itapema-SC e Florianópolis-SC).

Dentre as capitais, Macapá-AP, Boa Vista-RR e Rio Branco-AC são aquelas que apresentaram os menores percentuais (inferiores a 10%). São Paulo-SP, Florianópolis-SC, Rio de Janeiro-RJ, Salvador-BA e Belo Horizonte-MG são aquelas com os maiores percentuais (superiores a 30,77%).

Figura 2: Mapa dos municípios analisados considerando a variável R2.

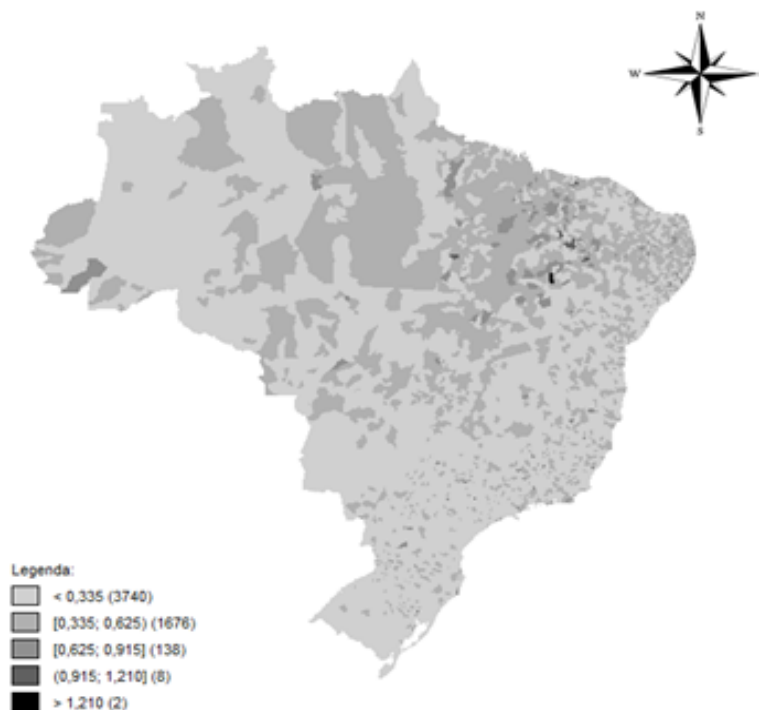


Fonte: Dados da pesquisa.

O segundo mapa foi elaborado considerando a variável R2. A maioria dos municípios brasileiros (4.203) apresentou uma relação entre as transferências recebidas e a receita total superior a 85,3%, em média. Brejo de Areia-MA, Aroeiras do Itaim-PI, Araguañ-MA, Cachoeira Grande-MA, Altamira do Maranhão-MA, Nova Timboteua-PA e São Roberto-MA são os municípios que apresentaram maiores valores nesta relação (superior a 98,8%).

Analisando-se as capitais, Boa Vista-RR, Macapá-AP, Palmas-TO e Rio Branco-AC são as que apresentaram os maiores valores de transferências recebidas em relação à receita total, em média. Curitiba-PR, Rio de Janeiro-RJ, São Paulo-SP e Florianópolis-SC são aquelas que apresentam os menores valores (inferior a 44,5%).

Figura 3: Mapa dos municípios analisados considerando a variável $\Delta IDHM$.



Fonte: Dados da pesquisa.

O último mapa se refere à variação percentual do IDHM, comparando a variação ocorrida entre os anos de 2000 e 2010. A maioria dos municípios (3.740) apresentou uma variação inferior a 33,5%. Casa Branca-SP, Ilha Comprida-SP, Balbinos-SP e Selbach-RS foram os municípios com a menor variação (inferiores a 5%, em média). Dez municípios apresentaram variações superiores a 91,5% (Aroeiras do Itaim-PI, Guaribas-PI, Mateiros-TO, Novo Santo Antônio-PI, Jordão-AC, São Francisco de Assis do Piauí-PI, Dom Inocêncio-PI, Campo Alegre do Fidalgo-PI, Wall Ferraz-PI e Acauã-PI).

Em relação às capitais, Porto Alegre-RS, Curitiba-PR, São Paulo-SP, Florianópolis-SC e Vitória-ES apresentaram, em média, valores inferiores a 11,4% de variação percentual do IDHM. Maceió-AL, Rio Branco-AC, Manaus-AM, Teresina-PI e Palmas-TO foram aquelas que apresentaram maiores valores (superiores a 20,4%). Em média a variação entre as capitais brasileiras foi de 15,9%.

Na continuação são apresentados os principais resultados dos testes estatísticos realizados.

Tabela 2: Resultados dos testes estatísticos.

Faixa populacional	Quantidade		Análise de Variância - ANOVA		Normalidade	Comparação entre médias	
	Grupo 1	Grupo 2	R1	R2	Kolmogorov-Smirnov	Mann-Whitney	T de Student
Até 5.000	1282	4	194,759 [0,000]	404,909 [0,000]	0,130 [0,000]	-2,785 [0,005]	-
5.001 - 10.000	1192	2	698,718 [0,000]	1.786,738 [0,000]	0,111 [0,000]	-2,358 [0,018]	-
10.001 - 25.000	1733	11	1.462,873 [0,000]	2.699,697 [0,000]	0,090 [0,000]	-4,320 [0,000]	-
25.001 - 50.000	653	13	662,716 [0,000]	1.220,259 [0,000]	0,104 [0,000]	-4,038 [0,000]	-
50.001 - 100.000	320	4	455,977 [0,000]	768,348 [0,000]	0,105 [0,000]	-1,407 [0,159]	-
100.001 - 200.000	142	6	94,180 [0,000]	249,246 [0,000]	0,135 [0,000]	-3,116 [0,002]	-
200.001 - 500.000	90	5	73,096 [0,000]	176,7613 [0,000]	0,123 [0,001]	-2,333 [0,020]	-
Acima de 500.000	35	2	47,660 [0,000]	73,496 [0,000]	0,119 [0,200]	-	1,176 [0,248]

Fonte: Dados da pesquisa.

O primeiro passo compreendeu a realização das análises de conglomerados, utilizando a análise hierárquica visando à formação de dois grupos. As variáveis R1 e R2 foram utilizadas para segregar os municípios em dois grupos. De acordo com os resultados da análise de variância, ambas as variáveis apresentaram forte poder discriminante na formação dos grupos.

Para todas as faixas populacionais, a maioria dos municípios permaneceu no primeiro grupo. De acordo com os resultados do teste Kolmogorov-Smirnov, somente na oitava faixa populacional não houve rejeição da hipótese nula de que os dados possuem distribuição normal. Deste modo, para esta faixa foi realizado o teste t de Student e para as demais faixas, o teste de Mann-Whitney.

Para a primeira faixa populacional (até 5.000 habitantes) o teste de Mann-Whitney implicou em uma probabilidade inferior a 0,01, indicando que há diferença significativa entre os dois grupos analisados.

O grupo 2 foi formado pelos seguintes municípios: Rio Quente-GO, Entre Rios do Oeste-PR, Pato Bragado-PR e Águas de São Pedro-SP. Estes municípios apresentaram como principal característica o percentual de transferências recebidas abaixo da média amostral, cerca de 50,2%. Tais municípios apresentaram uma variação percentual média do IDHM de cerca de 11,7%.

Em relação ao grupo 1, em média, as transferências recebidas importaram em 92,9% do percentual da receita total dos respectivos municípios. A variação média do IDHM foi de 27,8%. Nota-se que para a primeira faixa populacional, o maior recebimento de transferência demonstrou estar associado a maior variação no IDHM.

Em relação a segunda faixa populacional (5.001 - 10.000 habitantes), o resultado do teste de Mann-Whitney indica que há diferença entre os dois grupos analisados. Com uma probabilidade inferior a 0,002 houve, novamente, rejeição da hipótese nula do teste de igualdade entre os grupos.

Arroio do Sal-RS e Ilha Comprida-SP formam o segundo grupo desta faixa populacional. As principais características deste grupo: (a) as transferências recebidas correspondem a 44,5% do volume total da receita; (b) a variação média do IDHM foi de 8%. Por sua vez, o primeiro grupo desta faixa populacional, composto por 1.192 municípios, apresentou as seguintes características: (a) percentual médio da receita própria, 4,1%; (b) percentual médio das transferências recebidas, 91,4%; e (c) variação média do IDHM, 29,7%.

Nesta segunda faixa populacional, observa-se que, novamente, os municípios que receberam maior volume de transferência são aqueles que apresentaram maiores variações no IDHM.

Para a terceira faixa populacional (10.001 - 25.000 habitantes), o teste de Mann-Whitney implicou em uma probabilidade inferior a 0,001, indicando que há diferenças entre os dois grupos analisados.

O grupo 2 foi composto por 11 municípios (Missal-PR, Pontal do Paraná-PR, Santa Helena-PR, Santa Terezinha de Itaipu-PR, Cidreira-RS, Imbé-RS, Xangri-lá-RS, Balneário Piçarras-SC, Bombinhas-SC, Itapoá-SC e Águas de Lindóia-SP). As principais características do grupo foram: (a) percentual médio da receita própria, 25,2%; (b) percentual médio das transferências recebidas, 47,4%; e (c) variação média do IDHM, 14,2%.

O grupo 1 foi composto por 1.733 municípios. As características deste grupo foram: (a) percentual médio da receita própria, 4,8%; (b) percentual médio das transferências recebidas, 90,3%; e (c) variação média do IDHM, 31,1%. Mais uma vez, nota-se que os municípios que receberam maior volume de transferência, foram os que apresentaram maiores evoluções em seus indicadores de desenvolvimento.

Na quarta faixa populacional (25.001 - 50.000 habitantes), a hipótese nula do teste de Mann-Whitney foi novamente rejeitada, logo, conclui-se que há diferença entre os dois grupos em análise.

O segundo grupo foi composto por 13 municípios (Guaratuba-PR, Matinhos-PR, Mangaratiba-RJ, Capão da Canoa-RS, Gramado-RS, Torres-RS, Itapema-SC, Bertiooga-SP, Campos do Jordão-SP, Ilabela-SP, Mongaguá-SP, Santa Fé do Sul-SP e Serra Negra-SP). Em relação às variáveis R1 e R2, em média, este grupo alcançou os valores de 32,4% e 47,8%, respectivamente. A variação média do IDHM deste grupo foi de 14,2%.

Em relação ao grupo 1 e as variáveis R1 e R2, os valores alcançados foram 6,7% e 86,2%, respectivamente. A variação média do IDHM do primeiro grupo foi de 28,7%. De igual modo ao ocorrido às três primeiras faixas populacionais, verifica-se que os municípios que receberam mais transferências compõem o grupo que alcançou melhores valores na variação do IDHM.

Para a quinta faixa populacional (50.001 - 100.000 habitantes), com uma probabilidade de 0,159, não foi rejeitada a hipótese nula do teste de Mann-Whitney. Deste modo, pode-se concluir que não há diferenças significativas em outros dois grupos em análise.

O grupo 2, composto por Ijuí-RS, Itanhaém-SP, Peruíbe-SP e Ubatuba-SP, apresentou como principal característica a relação percentual entre as transferências recebidas e a receita total, que alcançou o valor médio de 48,4%. A variação média do IDHM foi de 15,4%.

320 municípios compuseram o grupo 1 desta faixa populacional. O percentual médio de transferências recebidas foi de 81,5%. A variação média do IDHM para os municípios deste grupo foi de 24,2%.

Conforme descrito anteriormente, o resultado do teste de Mann-Whitney indicou que não há diferença estatisticamente significativa entre os municípios dos dois grupos. Assim sendo, mesmo os municípios do grupo 1 sendo beneficiários de parcelas maiores de transferências, em relação às suas receitas totais, a evolução do IDHM não foi diferente dos municípios que compuseram o grupo 2.

Na sexta faixa populacional (100.001 - 200.000 habitantes), a estatística do teste de Mann-Whitney implicou em uma probabilidade de 0,002, o que conduz à rejeição da hipótese nula do teste de igualdade entre os grupos.

O segundo grupo, formado por seis municípios (Balneário Camboriú-SC, Atibaia-SP, Caraguatatuba-SP, Poá-SP, Santana do Parnaíba-SP e São Caetano do Sul-SP), apresentou as seguintes características: (a) percentual médio da receita própria, 34,7%; (b) percentual médio das transferências recebidas, 45,9%; e (c) variação média do IDHM, 10,4%.

Já o grupo 1 da referida faixa populacional, composto por 142 municípios, apresentou as seguintes características: (a) percentual médio da receita própria, 12,6%; (b) percentual médio das transferências recebidas, 74,8%; e (c) variação média do IDHM, 19,1%.

Mais uma vez, foi observado que os municípios, cujo percentual de transferências recebidas em relação à respectiva receita total é mais elevado, apresentaram maior evolução na variação do IDHM.

A sétima faixa populacional (200.001 - 500.000 habitantes) foi composta por 95 municípios. De acordo com o teste de Mann-Whitney, foi rejeitada a hipótese nula de igualdade entre os grupos analisados, em relação à variável Δ IDHM.

O grupo 2 foi composto pelos seguintes municípios: (a) Niterói-RJ; (b) Florianópolis-SC; (c) Guarujá-SP; (d) Praia Grande-SP; e (e) Santos-SP. Tais municípios se caracterizam por terem maior volume de receitas próprias do que de transferências recebidas, em média, 44,5% e 40,5%, respectiva e nominalmente. A variação média do IDHM foi de 10,8%, no período em análise.

O primeiro grupo da sétima faixa populacional apresentou as seguintes características: (a) percentual médio da receita própria, 16%; (b) percentual médio das transferências recebidas, 69,4%; e (c) variação média do IDHM, 15,9%.

Também nesta faixa populacional, foi observado que a maior variação média do IDHM ocorreu nos municípios que receberam maior volume de transferências.

No último estrato populacional, o oitavo (acima de 500.000 habitantes) ficaram 37 municípios, dentre eles, 19 capitais dos estados brasileiros. Conforme demonstrado inicialmente, como os dados possuíam distribuição normal foi aplicado o teste t de Student. De acordo com o referido teste, não há diferença significativa entre os dois grupos analisados, com uma probabilidade de 0,248.

O segundo grupo foi composto por Rio de Janeiro-RJ e São Paulo-SP. Estes municípios apresentaram percentual médio de receita própria e de transferências recebidas em valores muito próximo, 40,5% e 40,3%, respectivamente. A variação média do IDHM foi de 10,7%.

No primeiro grupo, os municípios apresentaram as seguintes características: (a) percentual médio da receita própria, 22,4%; (b) percentual médio das transferências recebidas, 61,2%; e (c) variação média do IDHM, 14,4%. Nota-se que, para esta faixa populacional, não houve diferença estatisticamente significativa entre os municípios que receberam maior e menor volume de transferência, em relação à variação do IDHM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da premissa teórica de que a descentralização parcial pode funcionar tanto para o bem (uma vez que é um dos principais recursos que o governo central possui para equilibrar as condições econômicas e sociais dos entes federados), quanto para o mal (dado que podem funcionar como um estímulo para a acomodação de certos entes federados que acham que a dependência de recursos é uma solução cômoda para adequar o seu montante arrecadado ou, até mesmo, um convite ao desperdício de recursos, podendo, ainda, ser utilizada para a captura de eleitores, promovendo o favorecimento dos aliados políticos do governo central), este trabalho teve como objetivo identificar se as transferências intergovernamentais no modelo federativo brasileiro (descentralização parcial) têm sido capazes de melhorar a eficiência na alocação dos recursos públicos nos municípios brasileiros, no período compreendido entre 2000 a 2010.

A primeira constatação significativa, é que a descentralização parcial, conforme idealizada na CF/1988, indica que a mesma parece, de fato, funcionar como um estímulo para a acomodação de

muitos entes federados, dado que os resultados indicam que a maioria dos municípios analisados (4.911) possui percentual de receita própria, em relação à receita total, inferior a 10,5%. Apenas onze municípios apresentaram relação de receita própria sobre receita total superior a 40%. É claro que se o esforço arrecadatório desses municípios diminuir, sua dependência de recursos do ente central aumenta.

Esse resultado evidencia que o modelo de descentralização parcial adotado no Brasil apresenta baixo incentivo para que os entes subnacionais arrecadem. A consequência disso, conforme destacado por Ambrosanio e Bordignon (2006); Careaga e Weingast (2006) e Rodden (2003) é que esses governos locais tendem a se tornar menos responsivos aos cidadãos e menos dispostos a fornecer bens públicos para melhorar o mercado.

Adicionalmente, conforme argumentos de Bordignon, Colombo e Galmarini (2008) os governos descentralizados podem ser mais propensos a serem capturados por interesses econômicos. Nesse sentido, corrupção (Fisman & Gatti, 2002) e clientelismo (Bardhan & Mookherjee, 2011) aparecem como riscos recentemente atribuídos à descentralização, o que não tem sido raro no Brasil diante das recorrentes denúncias de corrupção envolvendo políticos.

Se por um lado os efeitos da descentralização no Brasil, ainda que essa seja parcial, apresentem efeitos negativos, seus aspectos positivos, ao menos em termos sociais, têm sido positivos.

Conforme encontrado nesse trabalho, os municípios que receberam maior quantidade de transferências do governo central (decorrente do modelo de descentralização adotado no Brasil – descentralização parcial) conseguiram melhorar sensivelmente seus indicadores de qualidade de vida no período analisado (2000-2010). Em apenas dois estratos populacionais não se identificou essa diferença, ou seja, nos estratos populacionais entre 50.001 e 100 mil e no estrato acima de 500 mil não houve diferença, estatisticamente significativa, entre os municípios que receberam transferências e aqueles que não receberam.

Esse resultado indica, apesar das críticas, que o sistema federativo brasileiro, o qual compreende uma mistura de competências tributárias e transferências atribuídas a diferentes níveis de governo, ainda é capaz de equilibrar vários objetivos como proteger os pobres, garantir a equidade entre as regiões, maximizando a eficiência administrativa da arrecadação e garantindo o fornecimento de bens e serviços a todos os cidadãos.

A abordagem de incentivos fiscais discutida por Weingast (2009) mostra que os efeitos de incentivo que são criados através de diferentes estruturas tributárias e de transferências não devem ser desconsiderados, uma vez que eles afetam a abordagem adotada pelos líderes do governo que estão mais próximos do povo. Eles são um forte preditor para se saber se os governos subnacionais combatem a pobreza e contribuem para o desenvolvimento e crescimento ou se escolhem não o fazer.

Como já apontado na literatura, a descentralização apresenta características benévolas e malévolas, e no Brasil essas características se repetem, evidenciando que definir um modelo ideal de descentralização não é tarefa fácil. Por outro lado, o que ocorreria se nosso modelo federativo contemplasse a descentralização total? Será que municípios menores conseguiram atingir os indicadores de qualidade de vida existentes atualmente? Será que a responsabilização política dos governos locais seria diferente?

Mesmo que aspectos subjetivos envolvam essas análises, é certo que muito ainda precisa ser pesquisado e discutido a respeito do tema, pois só assim nos aproximaremos de um modelo federativo mais justo e igualitário, ou seja, um modelo mais condizente com a democracia.

Por fim, destaca-se que uma limitação deste trabalho é que ele não considera sem suas análises as políticas de transferências diretas às pessoas. Há evidências em vários trabalhos acadêmicos que essa

política contribui para a melhoria dos índices de desenvolvimento, mesmo que os governos locais tenham baixa, ou nenhuma, capacidade de gerenciamento sobre essas políticas, uma vez que se tratam de políticas top down.

Sugere-se, desta forma, para futuras pesquisas, a inserção das transferências diretas às pessoas no conjunto de variáveis, para capturar os efeitos destas nos resultados ora obtidos.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2002). Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In F. L. Abrucio & M. R. G. Loureiro (Eds.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC* (p. 107). Brasília, DF.

Abrucio, F. L. (2005). Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, 39(2), 401–419.

Affonso, R. de B. A. (2003). *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX*. Universidade Estadual de Campinas.

Ahmad, E., & Brosio, G. (2006). *Handbook Of Fiscal Federalism*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Almeida, M. H. T. De. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia E Política*, 24, 29–40. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>

Ambrosiano, M. F., & Bordignon, M. (2006). Normative versus positive theories of revenue assignments in federations. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 306–338). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2011). Political clientelism-cum-capture: theory and evidence from West Bengal, 1–35. Retrieved from <http://eml.berkeley.edu/~webfac/bardhan/papers/clientcapfeb20111.pdf>

Bordignon, M., Colombo, L., & Galmarini, U. (2008). Fiscal federalism and lobbying. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2288–2301. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.003>

Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bresser Pereira, L. C. (1995). Reforma Administrativa Do Sistema De Saúde. Colóquio Técnico Prévio À XXV Reunião Do Conselho Diretivo Do CLAD. , 10. Retrieved from <http://bresserpereira.org.br/papers/1995/97.ReformaSistemaSaude.pdf>

Brollo, F., & Nannicini, T. (2012). Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(4), 742–761. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000433>

Bucovetsky, S. (2005). Public input competition. *Journal of Public Economics*, 89(9–10), 1763–1787. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.07.001>

Careaga, M., & Weingast, B. R. (2006). Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico. In *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (pp. 399–435). Princeton: Princeton University Press.

Devajaran, S., Kehmani, S., & Shah, S. (2008). Political economy and service delivery. In *Handbook of Fiscal Federalism*, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing.

- Edwards, J., & Keen, M. (1996). Tax competition and Leviathan. *European Economic Review*, 40(1), 113–134. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00057-7](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00057-7)
- Faguet, J. (1999). Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(3–4), 867–893. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2516>
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(2), 325–345. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00158-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00158-4)
- Gadenne, L. (2011). Tax Me, But Spend Wisely: The Political Economy of Taxes, Theory and Evidence from Brazilian Local Governments. Unpublished Manuscript, (January), 1–55. Retrieved from http://i.pacdev.ucdavis.edu/files/conference-schedule/session/papers/Gadenne_2011.pdf
- Garman, C., Haggard, S., & Willis, E. (2011). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53(2), 205–236. <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0002>
- Kehmani, S. (2010). Gerrymandering decentralization: political selection of grants financed local jurisdictions. In N. Bosch, M. Espasa, & A. Solé-Ollé (Eds.), *The Political Economy of Inter-regional fiscal flows: measurement, determinants, and effects on country stability* (pp. 227–248). Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus.
- O'Neill, K. (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 1068–1091. <https://doi.org/10.1177/0010414003257098>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, (1997), 349–373. Retrieved from <http://link.springer.com/article/10.1007/s10797-005-1619-9>
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralizations. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670–987. Retrieved from <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3088407?uid=2&uid=4&sid=21104643892403>
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57(Fall 2003), 695–729. <https://doi.org/10.1017/S0020818303574021>
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61–89. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00055-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00055-0)
- Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2008). The effects of partisan alignment on the allocation of inter-governmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2302–2319. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014>
- Vargas, N. C. (2011). A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. *Ensaio FEE*, 32(1), 51–76. Retrieved from <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/viewArticle/2394>

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279–293. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>

Wilson, J. (1999). Theories of tax competition. *National Tax Journal*, 52(2), 269–304. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41789394>