

FELIPE BAUER GRANAI

**Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais: Uma  
análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios  
(FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal**



ARARAQUARA – SP

2022

FELIPE BAUER GRANAI

**Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais: Uma análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal**

Dissertação de Mestrado, apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

**Orientador:** Dr. Cláudio César de Paiva

**Linha de Pesquisa:** Desenvolvimento socioeconômico e políticas econômicas

**Bolsa:** CNPq

ARARAQUARA – SP

2022

G748f

Granai, Felipe Bauer

Federalismo fiscal e desigualdades regionais: : Uma análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal / Felipe Bauer Granai. -- Araraquara, 2022

141 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),  
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara

Orientador: Cláudio César de Paiva

1. Federalismo fiscal. 2. Transferências Intergovernamentais. 3. FPM. 4.  
Desenvolvimento Municipal. 5. Desigualdades Regionais. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

FELIPE BAUER GRANAI

# **Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais: Uma análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

**Orientador:** Dr. Cláudio César de Paiva

**Linha de Pesquisa:** Desenvolvimento socioeconômico e políticas econômicas

**Bolsa:** CNPq

**Data da Defesa:** 10/01/2022

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: Prof. Dr. Cláudio César de Paiva**  
Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - UNESP

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Aristides Monteiro Neto**  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

---

**Membro Titular: Profa. Dra. Eliane Cristina de Araújo Sbardellati**  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
**UNESP – Campus de Araraquara**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Jesus Cristo, meu grande amigo e salvador. Em muitos momentos durante essa empreitada me senti angustiado, porém, jamais sozinho.

Agradeço imensamente aos meus pais, Flávio Roberto e Maria Flavia, por apoiarem incondicionalmente minhas escolhas. Com vocês eu tenho uma dívida impagável e um amor imenso. Agradeço também ao meu irmão, Otávio, por sempre ser um ombro amigo quando precisei. Apesar de mais jovem, sua determinação e foco é fonte de inspiração para mim.

Aos meus avós maternos Tito e Maria Aparecida, e aos meus avós paternos Antônia Maria (*in memoriam*) e Helvécio sou grato por todo apoio e incentivo que deram aos meus estudos, desde muito jovem.

Em especial gostaria de agradecer a minha namorada Gabrielle, por ter sonhado junto comigo a realização deste mestrado. Obrigado por ter estado ao meu lado mesmo quando estive ausente durante a elaboração da dissertação. Seu carinho, amizade e compreensão funcionaram como um verdadeiro porto seguro.

Agradeço aos meus colegas de turma Breno e Paulo Henrique pela amizade e suporte. Sou muito grato pela oportunidade que tive de trabalhar e aprender com vocês durante o mestrado.

Agradeço a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, por ser minha casa e berço intelectual, desde meu curso de graduação em Administração Pública, e que fomentou em mim o desejo e me forneceu todos os meios para investigar certas temáticas que me pareciam relevantes.

Agradeço também a todos os membros do Grupo de Pesquisa em Economia Aplicada da Unesp (GPEA). As discussões ao longo do mestrado contribuíram muito para minha formação. Em especial gostaria de agradecer ao professor Dr. André Luiz Correa, por quem nutro grande admiração pela dedicação e seriedade na condução do grupo.

Agradeço aos funcionários da Seção Técnica de Pós-Graduação, pela dedicação e por sempre serem solícitos em responder minhas dúvidas e questionamentos.

Agradeço de coração a todos os docentes do programa de Pós-Graduação em Economia dos quais tive a oportunidade de ser aluno: Ana Elisa Périco, André Luiz Correa, Celso Pereira Neris Junior, Cláudio Cesar Paiva, Eduardo Strachman, Érika Capellato Mário Augusto Bertella, Rogério Gomes e Soraya Regina Gasparetto Lunardi. Vocês foram fundamentais em minha formação.

Agradeço aos membros da banca avaliadora, a professora Dra. Eliane Cristina de Araújo e o professor Dr. Aristides Monteiro Neto, que gentilmente acompanharam esse trabalho desde

a etapa de qualificação e por terem aceitado prontamente o convite para participarem da banca de defesa. Igualmente estendo o agradecimento aos demais professores suplentes, Dr. André Luiz Correa e Dra. Lucilélia Aparecida Colombo.

Em especial, agradeço imensamente ao meu orientador, professor Dr. Claudio Cesar de Paiva, por toda a dedicação e atenção ao longo desses dois anos de mestrado. Seus apontamentos e sua capacidade analítica foram determinantes para a construção dessa dissertação. Tive o privilégio de ter sido seu aluno em uma disciplina optativa sobre Política Fiscal, ainda como aluno de graduação em Administração Pública. Sua dedicação e maestria na condução daquelas aulas, bem como a riqueza de detalhes e rigor teórico foram determinantes para mim, na época, decidir que prosseguiria meus estudos em Economia.

Por fim, agradeço ao CNPq pelo financiamento desta pesquisa (processo 132780/2020-8), sem o qual não a teria finalizado.

## RESUMO

O objetivo dessa dissertação é investigar a principal transferência intergovernamental para os municípios brasileiros, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no que diz respeito a duas dimensões: i) seu papel sobre o desenvolvimento dos municípios e ii) o impacto dessas transferências em termos de equalização de receitas fiscais. Para tal, primeiramente, realizamos uma revisão das correntes teóricas acerca do federalismo fiscal e discutimos as principais características do federalismo brasileiro, o que evidenciou a importância do FPM como instrumento para a análise. Por fim, estimamos dois modelos econométricos de Dados em Painel com Efeitos Fixos. No primeiro modelo, dispoño de um painel de municípios para os anos 2005-2016, avaliamos o papel do FPM sobre o desenvolvimento socioeconômico, tomando como *proxy* para o desenvolvimento o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Já no segundo modelo, dispoño de uma amostra de 3.272 municípios para os anos de 2003-2018, estimamos se os aumentos das transferências do FPM ajudam na aproximação das receitas orçamentárias *per capita* dos municípios tendo como base a seguinte medida de referência: desvios em relação a receita orçamentária *per capita* média dos municípios da região Sudeste. Ambos os modelos foram estimados para a amostra toda, para as cinco regiões e também separando os municípios de acordo com a classificação de suas respectivas microrregiões pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Os resultados das estimativas sugerem que, em ambos os modelos, não obstante ao fato do FPM ter um efeito positivo sobre o desenvolvimento municipal e sobre a equalização de receitas orçamentárias, esse efeito é menor, e às vezes nulo, justamente nos municípios onde ele deveria ser mais relevante.

**Palavras – chave:** Federalismo Fiscal, FPM, Desigualdades Regionais, Equalização Fiscal, Transferências Intergovernamentais, Desenvolvimento Municipal

## **ABSTRACT**

The aim of this dissertation is to investigate the main intergovernmental transfer to Brazilian municipalities, the Municipal Participation Fund (FPM), with regard to two dimensions: i) its role in the development of municipalities and ii) the impact of these transfers on terms of tax revenue equalization. To this end, first, we carried out a review of theoretical currents on fiscal federalism and discussed the main characteristics of Brazilian federalism, which highlighted the importance of the FPM as an instrument of analysis. Finally, we estimate two econometric models of Panel Data with Fixed Effects. In the first model, using a panel of municipalities for the years 2005-2016, we evaluated the role of FPM in socioeconomic development, using the Firjan Municipal Development Index (IFDM) as a development proxy. In the second model, with a sample of 3,272 municipalities for the years 2003-2018, it was estimated whether increases in FPM transfers help to approximate the municipalities' per capita budget revenues, based on the following reference measure: budget deviations average per capita revenue of municipalities in the Southeast region. Both models were estimated for the entire sample, for the five regions and also separating the municipalities according to the classification of their respective microregions by the National Policy for Regional Development (PNDR). The results of the estimates suggest, in both models, that, although the FPM has a positive effect on municipal development and on the equalization of budget revenues, this effect is smaller, and sometimes null, precisely in the municipalities where it is located. More research should be more relevant.

**Keywords:** Fiscal Federalism, FPM, Regional Inequalities, Fiscal Equalization, Intergovernmental Transfers, Municipal Development



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.1</b>	Efeito de uma transferência incondicional sem contrapartida .....	39
<b>Gráfico 1.2</b>	Efeito de uma transferência condicional sem contrapartida .....	41
<b>Gráfico 1.3</b>	Efeito de uma transferência condicional com contrapartida e ilimitada .....	42
<b>Gráfico 1.4</b>	Efeito de uma transferência condicionada com contrapartida limitada .....	43
<b>Gráfico 3.1</b>	Correlação entre o FPM e as despesas com a Função Legislativa, valores em termos <i>per capita</i> – 2019 .....	90
<b>Gráfico 3.2</b>	Correlação entre o FPM e as despesas de custeio com pessoal, valores em termos <i>per capita</i> – 2019 .....	91

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 2.1</b> – Microrregiões conforme tipologia adotada pela PNDR (2007) .....	56
<b>Figura 2.2</b> – Áreas de ações prioritárias adotadas pela PNDR (2007) .....	57

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 2.1</b>	Receita Corrente Média, antes e depois das transferências - Municípios Brasileiros (valores <i>per capita</i> - em R\$ de 2020) .....	61
<b>Tabela 2.2</b>	Distribuição de Encargos e Despesas na Federação .....	68
<b>Tabela 3.1</b>	Percentual repartido do IR e IPI destinado ao FPM, desde 1996 .....	82
<b>Tabela 3.2</b>	Fator populacional FPM – Capitais e Reserva .....	83
<b>Tabela 3.3</b>	Fator renda <i>per capita</i> FPM – Capitais e Reserva .....	83
<b>Tabela 3.4</b>	Participação dos Estados no total a distribuir FPM – Interior .....	85
<b>Tabela 3.5</b>	Coeficientes por faixa de habitantes – FPM Interior .....	85
<b>Tabela 3.6</b>	Distribuição do FPM e populações por Região, 2010 e 2018 .....	87
<b>Tabela 3.7</b>	Distribuição do FPM e PIB <i>per capita</i> por Região, 2010 e 2018 .....	88
<b>Tabela 3.8</b>	Distribuição da população entre municípios, ano 2019 .....	88
<b>Tabela 3.9</b>	Distribuição da população entre municípios, ano 2019 .....	89
<b>Tabela 4.1</b>	Média do IFDM, Brasil e Regiões .....	97
<b>Tabela 4.2</b>	IFDM médio conforme a tipologias de microrregiões da PNDR .....	98
<b>Tabela 4.3</b>	Desigualdades Orçamentárias intermunicipais, Brasil e Regiões .....	99
<b>Tabela 4.4</b>	Desigualdades Orçamentárias intermunicipais e a tipologia da PNDR- 2006 e 2017 .....	100
<b>Tabela 4.5</b>	Modelo de Efeitos Fixos - FPM e o desenvolvimento municipal – Brasil e Regiões - Variável dependente IFDM .....	106
<b>Tabela 4.6</b>	Modelo de Efeitos Fixos - FPM e o desenvolvimento municipal – Amostra segregada conforme classificação PNDR - Variável dependente IFDM .....	111
<b>Tabela 4.7</b>	Modelo de Efeitos Fixos - FPM e a redução das desigualdades orçamentárias <i>per capita</i> Brasil e Regiões - Variável dependente: “ <i>DES_SUDESTE</i> ” .....	114
<b>Tabela 4.8</b>	Modelo Efeitos Fixos - FPM e a redução das desigualdades orçamentárias - Amostra segregada conforme classificação da PNDR - Variável dependente: “ <i>DES_SUDESTE</i> ” .....	117
<b>Tabela A.1</b>	Resumo das variáveis explicativas do modelo 1 .....	133
<b>Tabela A.2</b>	Resumo das variáveis explicativas do modelo 2 .....	134
<b>Tabela A.3</b>	Estatísticas Descritivas - Modelo 1 .....	135
<b>Tabela A.4</b>	Estatísticas Descritivas - Modelo 2 .....	137
<b>Tabela A.5</b>	Modelo de Efeitos Aleatórios - FPM e o desenvolvimento municipal – Brasil e Regiões - Variável dependente IFDM .....	139

<b>Tabela A.6</b> Modelo de Efeitos Aleatórios - FPM e o desenvolvimento municipal – Amostra segregada conforme classificação PNDR - Variável dependente IFDM .....	140
<b>Tabela A.7</b> Modelo de Efeitos Aleatórios- FPM e a redução das desigualdades orçamentárias <i>per capita</i> Brasil e Regiões - Variável dependente: “ <i>DES_SUDESTE</i> ” .....	141
<b>Tabela A.8</b> Modelo Efeitos Fixos - FPM e a redução das desigualdades orçamentárias <i>per capita</i> - Amostra segregada conforme classificação da PNDR - Variável dependente: “ <i>DES_SUDESTE</i> ” .....	142

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABM</b>	Associação Brasileira de Municípios
<b>AIRs</b>	Aglomerações Industriais Relevantes
<b>AMC</b>	Áreas Mínimas Comparáveis
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CF88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CNM</b>	Confederação Nacional de Municípios
<b>CTN</b>	Código Tributário Nacional
<b>FCO</b>	Fundo Constitucional Financiamento do Centro-Oeste
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDR</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
<b>FNE</b>	Fundo Constitucional Financiamento do Nordeste
<b>FNO</b>	Fundo Constitucional Financiamento do Norte
<b>FNP</b>	Frente Nacional de Prefeitos
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IGF</b>	Imposto sobre Grandes Fortunas
<b>IOF</b>	Imposto sobre Operações Financeiras
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IPI</b>	Impostos sobre produtos industrializados
<b>IPTU</b>	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
<b>IPVA</b>	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos
<b>IR</b>	Imposto de Renda
<b>ISS</b>	Imposto sobre Serviços
<b>ITBI</b>	Imposto sobre a transmissão de Bens Imóveis “Inter vivos”
<b>ITCMD</b>	Imposto de transmissão causa mortis e doação
<b>ITR</b>	Imposto Territorial Rural
<b>IVA</b>	Imposto sobre Valor Adicionado
<b>PBC</b>	Benefício de prestação continuada
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PNDR</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

**TEP**

Teoria da Escolha Pública

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1: A TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL E SEUS INSTRUMENTOS PARA ATENUAR DESIGUALDADES E EQUALIZAR RECEITAS. ....</b>	<b>20</b>
1.1 Introdução.....	20
1.2 Aspectos Teóricos do Federalismo Fiscal .....	21
1.2.1 O Federalismo Fiscal na <i>Welfare Economics</i> : Revelando Preferências .....	22
1.2.2 O Federalismo Fiscal na <i>Public Choice Theory</i> : Endogeneizando o Governo .....	27
1.2.3 O Federalismo Fiscal Contemporâneo: Instituições Importam .....	29
1.3 Equalização Fiscal e Transferências Intergovernamentais .....	33
1.3.1 O Hiato Fiscal em uma federação e o papel da equalização .....	33
1.3.2 Tipologia das Transferências Intergovernamentais.....	38
1.4 Considerações Finais: O que esperar de uma federação?.....	43
<b>CAPÍTULO 2: A ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL: EM BUSCA DE UM DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO .....</b>	<b>46</b>
2.1 Introdução.....	46
2.2 Federalismo e Desigualdades Regionais no Brasil recente .....	47
2.2.1 Um Panorama da Dinâmica Regional pós-1990 .....	49
2.2.2 Políticas Regionais e articulação federativa .....	54
2.3 O Federalismo Fiscal na Constituição de 1988: Sístole ou Diástole?.....	59
2.3.1 As Finanças Públicas na CF88 .....	63
2.3.1.1 O Lado das Receitas .....	63
2.3.1.2 O Lado das Despesas.....	66
2.3.2 Origens e Consolidação dos fundos de participação. ....	69
2.3.3 A (re)ascensão e queda dos estados e o apogeu dos municípios .....	71
2.4 Considerações Finais: A importância de se avaliar o FPM.....	76
<b>CAPÍTULO 3: O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM): UMA PRIMEIRA ABORDAGEM.....</b>	<b>80</b>
3.1 Introdução.....	80
3.2. Origens e principais aspectos normativos .....	80
3.2.1 Regras para a partilha de recursos .....	82
3.3 O FPM em números.....	86
3.3.1 A Distribuição regional e populacional do FPM.....	86
3.3.2. Alguns apontamentos sobre os critérios de partilha .....	89
3.4 Trabalhos Aplicados sobre o FPM .....	91

<b>3.5 Considerações Finais .....</b>	<b>93</b>
<b>CAPÍTULO 4: AVALIANDO O PAPEL DO FPM NO DESENVOLVIMENTO E NA EQUALIZAÇÃO DE RECEITAS .....</b>	<b>95</b>
4.1 Introdução.....	95
4.2. O IFDM e a Medida de Desigualdade Orçamentária .....	96
4.2.1 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).....	96
4.2.2 A Medida de Desigualdade Orçamentária Intermunicipal .....	98
4.3 O Modelo Econométrico de Dados em Painel.....	100
4.4 A Base de Dados e Especificações propostas.....	101
4.4.1 Base de Dados .....	101
4.4.2 Modelo 1: O papel do FPM no Desenvolvimento Municipal. ....	102
4.4.3 Modelo 2: FPM e equalização de receitas .....	103
4.5 Resultados das estimativas .....	105
4.5.1 Resultados do Modelo 1 – O papel do FPM no Desenvolvimento Municipal – Brasil e Regiões .....	105
4.5.2 Resultados do Modelo 1 – O papel do FPM no Desenvolvimento Municipal – Classificação PNDR .....	110
4.5.3 Resultados do Modelo 2 – O papel do FPM na Equalização de Receitas – Brasil e Regiões .....	113
4.5.4 Resultados do Modelo 2 – O papel do FPM na Equalização de Receitas – Classificação PNDR .....	115
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>133</b>



## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país muito heterogêneo, repleto de características e peculiaridades de ordem socioeconômicas e geográficas. Tais fatores, conferem ao nosso país grandes desigualdades espaciais (BARROS, 2011). O desequilíbrio entre as regiões foi tema de importantes estudos (FURTADO, 1959; CANO, 1977; CANO, 2007a; CANO 2007b) que, a grosso modo, atribuem as desigualdades regionais à própria formação econômica do país, que segundo Paiva, Quaglio e Fonseca (2018) envolveu uma complexa trajetória de integração físico-territorial, bem como das atividades econômicas.

De acordo com Mendes (2005), a presença dessas desigualdades, associado a ampla extensão territorial, conferem vantagens para que o Brasil adote a forma federativa de Estado. Cabe destacar, entretanto, que o federalismo não é meramente a distribuição particular de autoridade entre os governos, mas antes, um processo estruturado por um conjunto de instituições que distribui e redistribui essa autoridade (RODDEN, 2005). Nesse sentido, entende-se que a repartição e descentralização do poder político e econômico engendrariam instrumentos e maiores capacidades para a atuação estatal, necessários para enfrentar as perenes desigualdades entre as diversas localidades. Em suma, o federalismo pode ser um meio para a promoção do desenvolvimento equilibrado do país.

Entendemos que o Estado pode atuar na promoção do desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades espaciais fundamentalmente por dois canais. O primeiro deles mediante a regulação e o direcionamento de estratégias em determinados setores com vistas a ajudar uma dada economia a realizar sua mudança estrutural. Nesse sentido, políticas setoriais específicas, ou até mesmo a intervenção direta do Estado podem ser recomendáveis. Não obstante, o Estado também pode ajudar na promoção do desenvolvimento atuando na provisão de bens e serviços públicos para a população, o que indiretamente incentivará as decisões de investimento privado. Mais precisamente, a atuação do Estado por esse canal, será tanto mais eficaz quanto melhor for a forma como o Estado arrecada e gasta seus tributos, o que é justamente um dos cerne da teoria do federalismo. Em face desses apontamentos, esta dissertação parte do pressuposto que federalismo e desigualdades regionais podem ser trabalhados como face de uma mesma moeda para o caso brasileiro.

Para tanto, dois pontos devem ser qualificados. O primeiro deles diz respeito ao escopo em que se buscará abordar o tema do federalismo. Aqui a ênfase será dada pela ótica da economia, destacando o que os economistas denominam de *federalismo fiscal*. É a partir das análises normativas e positivas acerca do federalismo fiscal que são feitas inferências acerca de

como resolver os problemas relacionados, por exemplo, à repartição de competências no direito de tributar e às responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos – competências estas que em última análise promoverão o bem-estar e o desenvolvimento socioeconômico.

Dada a escolha pelo enfoque econômico ou “fiscal”, podemos então qualificar um segundo apontamento. Embora tenhamos como pressuposto que o federalismo fiscal pode ser um aliado para a promoção do desenvolvimento regional integrado, os canais pelos quais o mesmo opera são distintos a depender do enfoque analítico empregado. Dito de outra forma, a teoria de federalismo não é conclusiva acerca dos efeitos produzidos pela adoção da forma federativa.

O federalismo pode se manifestar de variadas maneiras a depender do país no qual o mesmo é aplicado (OBINGER; LEIBFRIED e CASTLES, 2005). Tomando como referência duas importantes vertentes teóricas, o federalismo pode ter como *output* um caráter fortemente descentralizado e competitivo – tal qual preconizado pela *Public Choice* -, mas também pode ser centralizador de decisões e coordenador de ações – em linha com os apontamentos dos teóricos da *Welfare Economics*.

As abordagens mais recentes do federalismo, por sua vez, advogam - em linha com a *New Institutional Economy* e a *New Political Economy* - que os resultados esperados de uma federação serão reflexo das instituições, de aspectos históricos e políticos particulares a cada contexto.

No que tange ao funcionamento do federalismo no Brasil e a forma como ele interfere no desenvolvimento - ainda que esta seja uma “ideia fora do lugar” usando as palavras de Francisco de Oliveira (1995),<sup>1</sup> – duas são as correntes teóricas principais. De um lado, há autores que caracterizam a estrutura federativa brasileira como sendo artificial, o que se traduziria em uma descentralização excessiva, dificultando ações coordenadas do Governo Central e incentivando uma competição predatória entre os entes subnacionais. Essa visão está associada à ideia de que a descentralização ao invés de promover o desenvolvimento incentiva, no Brasil, comportamentos de ordem clientelistas e personalistas por parte dos políticos locais. O mandonismo local funcionaria como uma força contrária ao “ímpeto modernizador” do governo central.

Por outro lado, há autores que qualificam o federalismo brasileiro como demasiadamente centralizado, o que na prática faria com que os governos locais e subnacionais funcionassem apenas como apêndices das vontades e ditames da União. Por esse prisma, os

---

<sup>1</sup>Ver a crítica feita por Oliveira (1995) ao fato da questão federativa ter uma importância marginal nas análises das elites intelectuais do país ao longo do sec. XX.

governos subnacionais, com algumas exceções, seriam incapazes de gerar receitas próprias e dependeriam de transferências negociadas com poder central. Logo, não haveria verdadeira autonomia dos entes federativos.

De fato, conforme destaca Rodriguez (1995), coexistem no federalismo brasileiro duas forças e tendências antagônicas: o centralismo da União e o Mandonismo Local. Paradoxalmente, essas forças forjaram a construção do federalismo em nosso país, uma vez que ao longo do século XX a integração nacional tenha se concretizado mediante a centralização e coordenação da autoridade política a cargo da União, sem, contudo, ter sido retirada a autoridade política dos níveis subnacionais. Ademais, ainda que não esteja presente em nosso país clivagens de ordem étnicas e religiosas, a própria divisão entre regiões ricas e pobres foi um importante condicionante para a escolha do modelo federativo, visto que essa fórmula garantiria a unidade territorial, evitando ímpetus separatistas (ARRETCHE, 2012).

Logo, afirmações mais conclusivas e definitivas, classificando o federalismo brasileiro como muito descentralizado ou muito centralizado, embora tenham seu papel, podem ignorar nuances e especificidades importantes do federalismo em um país tão complexo quanto é o Brasil. Um caminho mais adequado seria avaliar as instituições e instrumentos específicos de nosso ordenamento federativo. Estes instrumentos tiveram como componentes centrais em sua formulação garantir o equilíbrio político das duas forças citadas anteriormente, da mesma forma que buscam acomodar os interesses das jurisdições ricas e pobres (ARRETCHE, 2012). Adicionalmente, colocamos como restrição a ideia de que esse instrumento e/ou instituição, deveria, de alguma maneira, dialogar com as principais características de nossas relações federativas elencadas pela literatura específica.

Conforme apontaremos ao longo do trabalho, três são as principais características de nossas relações federativas: *i*) desigualdades regionais (já mencionadas); *ii*) diferenças de receitas tributárias *per capita*; e mais recentemente uma *iii*) forte tendência municipalista. Aliadas a essas propriedades mais marcantes, o que se verifica no Brasil é uma descentralização fortemente baseada em transferências intergovernamentais (MENDES, 2005).

Tendo como norte esses apontamentos, um instrumento se destaca por se relacionar com as três características de nossas relações federativas: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal transferência foi significativamente elevada ao longo do tempo - passando de 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), no momento de sua criação, na década de 1960, chegando a 22,5%, partir de 1993, como consequência das deliberações da Constituição Federal de 1988, e atualmente comporta 24,5% da arrecadação desses tributos federais.

O FPM se enquadra nas exigências que nortearam nossas indagações sobre o federalismo, pois tem, em tese, três objetivos primordiais: 1) reforçar a independência dos municípios; 2) equalizar as receitas orçamentárias dos mesmos 3) redistribuir recursos aos municípios mais pobres, em vistas de promover o desenvolvimento equilibrado das regiões brasileiras. Além disso, a escolha do FPM como principal variável de interesse se dá justamente por esse ser um instrumento, juntamente com o FPE para o caso dos estados, que garante e materializa o equilíbrio de forças e interesses nas relações federativas, sendo inclusive o FPM mais antigo, com sua gênese já na Constituição de 1946 (SALTO, 2013).

O papel do fundo em promover a independência municipal é bem consolidado na literatura, Mendes, Miranda e Cosio (2008), destacam que por ser esta uma transferência incondicional e sem contrapartida, os gestores locais teriam maior liberdade para a aplicação dos recursos. Arretche (2012) também aponta que o arcabouço que regulamenta o fundo, exclui oportunidades para práticas de *pork barrel*<sup>2</sup>. Entretanto, a efetividade desse instrumento sobre o desenvolvimento e sobre os orçamentos ainda é difusa.

Desse modo, a presente dissertação tem por objetivo contribuir com o debate sobre federalismo fiscal e desenvolvimento regional investigando o FPM no que diz respeito a essas outras duas dimensões: *i*) seu papel na promoção do desenvolvimento econômico dos municípios e *ii*) o impacto das transferências do FPM sobre a equalização das receitas orçamentárias. Nosso argumento acerca da importância do FPM como instrumento particular de nosso federalismo se dá ao longo dos dois primeiros capítulos desta dissertação, que está dividida em quatro capítulos.

No capítulo 1 é feita uma breve revisão dos principais elementos da teoria do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais. Opta-se por expor os conceitos com base em três escolas de pensamento, *Welfare Economics*, *Public Choice* e a abordagem da *New Institutional Economics* e da *New Political Economy*, divisão essa sustentada por Afonso (2003). Ao longo do capítulo são trabalhados os conceitos de federalismo cooperativo e competitivo, centralização, descentralização e o papel das instituições e seus *outputs* em termos de desenvolvimento. Neste capítulo também são explicitados os principais tipos de transferências intergovernamentais, e as expectativas teóricas acerca de seus efeitos sobre os orçamentos e o comportamento dos entes receptores.

---

<sup>2</sup> Negociações tipicamente associadas a práticas clientelistas. O termo se refere á apropriação de gastos governamentais para o financiamento de projetos locais. Nesse sentido, se o FPM pudesse ser palco de *pork barrel* haveriam romarias de prefeitos até Brasília na busca de maiores repasses do FPM, tal fato não ocorre com o fundo uma vez que as regras de partilha são claras. Geralmente o uso do termo se refere mais a transferências voluntárias que se materializam via emendas parlamentares aos municípios de origem.

Com a premissa de que os resultados esperados em uma Federação são condicionados a questões particulares a cada contexto, como destacado anteriormente, o capítulo 2 traz a discussão do federalismo fiscal para o Brasil. O objetivo do capítulo é explicitar as características do federalismo fiscal brasileiro à luz da economia política de nossas relações federativas, e destacar o porquê o Fundo de Participação dos Municípios se torna central para a análise empírica do federalismo brasileiro. Neste capítulo, são apresentadas as três características primordiais de nosso federalismo, também citadas anteriormente. Dentre as três características, separamos uma seção para discutirmos alguns fatos estilizados sobre a dinâmica regional recente na economia brasileira e como ela se relaciona com a temática federativa. Espera-se, ao final do capítulo, que os argumentos que elencam o FPM como um instrumento importante de análise em nosso federalismo atual, estejam consolidados.

O capítulo 3 é destinado a uma análise do arcabouço institucional do fundo - o que inclui um breve histórico que concerne às regras de partilha. Apresentamos algumas estatísticas descritivas e correlações simples, algumas críticas aos critérios atuais para a repartição dos recursos, bem como os resultados de estudos empíricos recentes sobre essa transferência.

No capítulo 4, destinado à análise empírica do FPM, apresentamos os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e os resultados das estimativas. Serão propostos dois modelos econométricos utilizando a metodologia de dados em painel para estimar o efeito dessa transferência sobre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios (modelo 1) e o impacto do fundo na equalização fiscal de receitas (modelo 2). Ambos os modelos foram estimados para a amostra toda, para as cinco regiões e também separando os municípios de acordo com a classificação de suas respectivas microrregiões pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Por fim, debatemos os resultados à luz dos apontamentos teóricos trabalhados ao longo da dissertação e demais trabalhos aplicados da literatura. Os resultados das estimativas apontam, em ambos os modelos, que, não obstante ao fato do FPM desempenhar um efeito positivo sobre o desenvolvimento municipal e sobre a equalização de receitas orçamentárias, esse efeito é menor, e às vezes nulo, justamente nos municípios onde ele deveria ser mais relevante.

Ao final dos quatro capítulos tecemos algumas conclusões e considerações finais sobre os resultados encontrados nesta pesquisa e possíveis futuras agendas de investigação.

## **CAPÍTULO 1: A TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL E SEUS INSTRUMENTOS PARA ATENUAR DESIGUALDADES E EQUALIZAR RECEITAS.**

### **1.1 Introdução**

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais aspectos da teoria do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais. A revisão da literatura empreendida nesta etapa inicial do trabalho, embora não seja exaustiva, nos permitirá conhecer os principais conceitos e abordagens para uma análise mais aprofundada do federalismo fiscal brasileiro, que será feito no próximo capítulo. A principal problemática que norteia os rumos dessa investigação inicial é a seguinte: *Quais são os efeitos esperados do federalismo sobre o desenvolvimento de um país?*

Logo, o presente capítulo está dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 1.2 e em suas respectivas subseções, abordaremos os principais marcos teóricos e a evolução do federalismo fiscal como objeto de estudo da teoria econômica. Nossa linha principal de argumentação consistirá em colocar cada marco teórico em seu devido contexto histórico, bem como salientar o seu diálogo com a teoria econômica do momento. Veremos que as contribuições teóricas se dividem, basicamente, em dois grupos de abordagens. A abordagem normativa, muito influente até os anos de 1970, e a abordagem “positiva” que, a partir dos trabalhos da *Public Choice Theory*, passa a “endogeneizar” o comportamento dos governantes e burocratas na esfera pública. O conjunto de recomendações da abordagem normativa, vinculada ao arcabouço teórico da *Welfare Economics*, a despeito das fortes críticas das quais foi alvo, a partir dos anos de 1970, moldam até hoje a forma como as federações arrecadam e gastam os recursos. Discute-se também, brevemente, as abordagens contemporâneas acerca da teoria do federalismo fiscal que, em suma, buscam compatibilizar as duas visões anteriores.

No âmago dessas abordagens, abre-se espaço para se avaliar o papel desempenhado pelas transferências intergovernamentais a fim de que o Estado otimize suas formas de intervenção tanto no domínio econômico, como na oferta de bens e serviços públicos.

Os principais aspectos teóricos e os efeitos esperados das diversas modalidades de transferências fiscais entre níveis de governo serão objeto de análise da seção 1.3.

Ao final deste capítulo, estarão dadas as principais ferramentas de análise para se debater a experiência brasileira à luz do federalismo fiscal e a lógica das transferências intergovernamentais para os governos locais.

## 1.2 Aspectos Teóricos do Federalismo Fiscal

O termo federalismo fiscal é definido, de acordo com Mendes (2005), como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo dentro de um país. Tarefas estas que vão desde a competência para arrecadar os inúmeros tipos de tributos e de aplicá-los na oferta de serviços públicos, passando até mesmo por questões relacionadas à responsabilidade de manter a estabilidade macroeconômica. Por trás do conceito de federalismo fiscal, está a ideia de maximização da eficiência do setor governamental que, ao descentralizar suas formas de atuação, tende a ganhar maior agilidade para reagir às demandas da sociedade (MENDES, 2005).

Não obstante ao apelo trazido pela justificativa de matriz econômica de maximização da eficiência do setor público, a existência de múltiplos níveis de governo é, sobretudo, uma forma de divisão do poder político, uma vez que o adjetivo *fiscal* passa a figurar no debate em meados dos anos de 1950 (MENDES, 2005). Nesse sentido, qualifica-se melhor o conceito de federalismo fiscal ao entendê-lo como um meio de se elencar critérios de racionalidade e eficiência econômica que, por sua vez, servirão de baliza para as mudanças inicialmente engendradas no campo político.

Ao se estudar o tema do federalismo fiscal, assim como as recomendações que emergem de seus principais marcos teóricos, é preciso levar em conta o “estado da arte da teoria econômica de cada momento”, assim como o contexto histórico no qual se circunscreve cada teoria que, em última análise, discutem as várias formas de intervenção do Estado no domínio econômico e social. Neste capítulo, seguimos de perto a divisão proposta por Affonso (2003). De acordo com este, as principais teorias do federalismo fiscal se vinculam aos três grandes momentos históricos da teoria econômica dominante e seus desdobramentos na Economia do Setor Público, quais sejam: 1) *Welfare Economics*; 2) *Public Choice Theory*, e 3) *New institutional economics* e a *New political economic*.

Até 1970, o *core* da literatura sobre federalismo fiscal centrava-se em análises de caráter normativo. Isto é, debatia-se qual deveria ser o “modelo ideal de federalismo”. (MENDES, 2005). Boa parte dos trabalhos se ancoravam na abordagem da *Welfare Economics*, que ganha força no período pós Segunda Guerra Mundial, a partir dos trabalhos de Paul Samuelson e Richard Musgrave sobre bens públicos. A ênfase dessa corrente normativa era a lógica cooperativa das ações entre os diversos níveis de governo. Posteriormente ao *boom* provocado pela abordagem da *Welfare Economics* e a ênfase nas Falhas de Mercado, emergem uma série de modelos teóricos e análises empíricas mudando o foco da teoria até então dominante,

atentando-se para as também nocivas Falhas de Governo. Como destaca Affonso (2003), as “novas” recomendações, apoiadas na *Public Choice Theory*, configuram-se por uma revisão e redução do papel do Estado na economia e por modelos de federalismo fiscal que estimulavam tanto a competição vertical, como a horizontal entre os níveis de governo, tendo em vista frear o avanço do setor público sobre a atividade econômica.

Entre os anos de 1980 e 1990, há a uma transição na Economia do Setor Público e, por conseguinte, na teoria de federalismo fiscal, a *Public Choice* cede lugar para *New Political Economy* e a *New Institutional Economics* (AFFONSO, 2003). Nessas abordagens recentes, o federalismo fiscal passa a ser avaliado de uma maneira mais pragmática. Isto é, abandona-se o marcante antagonismo entre “estado vs mercado”, “cooperação vs competição”, abrindo espaço para possibilidade de equilíbrios subótimos (*second bests*). Ademais, em tais abordagens, é realçado o papel das ações coletivas, embora não necessariamente cooperativas. Entende-se que o federalismo seria um “mecanismo subjacente ao desenvolvimento das nações” (WEINGAST, 1995, p. 3; *apud* AFFONSO, 2003, p. 155). As subseções a seguir lançam luz sobre tais contribuições teóricas que formam o núcleo das principais teorias do federalismo fiscal.

### **1.2.1 O Federalismo Fiscal na *Welfare Economics*: Revelando Preferências**

O período pós-guerra marca a ascensão teórica do estudo da “economia do bem-estar social”, provocada pela forte reestruturação política e econômica ocorrida nas principais economias desenvolvidas. O estudo da *Welfare Economics* substitui a análise neoclássica liberal, do período anterior à Segunda Guerra, ao mesmo tempo em que busca sintetizar a intervenção do Estado na economia - fruto da revolução keynesiana -, adequando tal intervenção aos fundamentos da teoria econômica neoclássica. Nesse sentido, a racionalização da ação governamental se materializa para se atenuar o que se convencionou denominar “falhas de mercado”. Isto é, a atuação do Estado seria racionalizada para o fornecimento de bens públicos, regulação das externalidades e dos monopólios, bem como na redução dos custos de transação (AFFONSO, 2003).

Obviamente, a atuação do Estado frente às “falhas de mercado” deveria ocorrer de maneira “ótima”. À vista disso, iniciam-se as investigações com relação aos benefícios e às necessidades da descentralização fiscal na oferta de bens e serviços públicos. Os trabalhos sobre



bens públicos de Samuelson (1954;1955) e Musgrave (1941; 1969) inauguraram a questão, fundamentando as condições para a atuação do governo<sup>3</sup>.

De acordo com Holcombe (1997), um bem público pode ser definido como um bem que possui uma ou ambas as características: não-exclusão e não-rivalidade. A não exclusão significa que é difícil impedir as pessoas de consumir o bem depois que o mesmo foi produzido, e a não rivalidade significa que, uma vez produzido para uma pessoa, consumidores adicionais podem consumir tal bem a um custo marginal zero.<sup>4</sup>

O principal problema dos bens públicos reside na dificuldade de se obter as verdadeiras preferências e predisposição a pagar dos indivíduos, pois há incentivos para que as verdadeiras preferências fossem “subdeclaradas”. Tal impasse é conhecido na literatura como o problema do *free rider*, termo cunhado na literatura pela primeira vez por Buchanan (HOLCOMBE, 1997, DESMARAIS-TREMBLAY, 2015).

Samuelson (1954), ao final de seu artigo, mencionava que

o fracasso da cataláxia de mercado de forma alguma nega a seguinte verdade: dado conhecimento suficiente, as decisões ótimas podem sempre ser encontradas examinando todos os estados alcançáveis do mundo e selecionando aquele que, de acordo com a função postulada de bem-estar ético, é melhor. A solução "existe", o problema é como "encontrá-la (Samuelson, 1954, p. 389 – tradução livre).

Cabe ressaltar que, conforme aponta Affonso (2003), o próprio Paul Samuelson, ao reconhecer a dificuldade do problema, defende a centralização da prestação dos bens públicos, argumentando em favor dos ganhos de escala na produção de tais bens.

Uma forma de se atacar esse problema de "preferências não reveladas" seria através da descentralização, como argumenta Tiebout (1956), em seu importante trabalho, “*A Pure Theory of Local Expenditures*”. No modelo de Tiebout (1956), partindo da hipótese de livre mobilidade das famílias, conclui-se que a descentralização da ação estatal na provisão de bens públicos é um mecanismo que gera incentivos para que os indivíduos revelem suas preferências. Ao descentralizar, cada localidade ofertaria uma dada cesta de bens públicos ao custo da tributação local e as famílias, ao escolherem a região na qual decidissem morar, estariam revelando suas preferências pela cesta de bens públicos daquela localidade. Sendo assim, os eleitores “votariam

---

<sup>3</sup> Para uma abordagem histórica acerca da contribuição desses autores para formulação do conceito de bens-públicos, ver o trabalho de Desmarais-Tremblay (2015), que mostra a relação entre os trabalhos dos autores, destacando o pioneirismo de Musgrave ao abordar o tema, posteriormente formalizado por Paul Samuelson.

<sup>4</sup> Cabe destacar, entretanto, que, ao nos referirmos a bens e serviços públicos nesta dissertação, não estamos nos referindo a bens e serviços com características de não-exclusividade e não-rivalidade, visto que, como salienta Holcombe (1997, p. 12), a evidência empírica mostra que o governo produz primordialmente bens privados, e não apenas bens públicos, tais como definidos formalmente por Samuelson.

com os pés”, indo na direção de suas verdadeiras preferências, agora reveladas. Mendes (2005) defende que a grande vantagem da descentralização, proposta por Tiebout (1956), seria o aumento da concorrência entre os governos locais, que se esforçariam para gerar bens públicos a um custo tributário menor e propiciaria o aumento das inovações institucionais na provisão de bens públicos, além de maior eficiência do gasto público.

A abordagem proposta por Tiebout (1956) estabelece que os governos que não conseguissem atrair as famílias para suas respectivas jurisdições perderiam receitas tributárias para outras jurisdições mais eficientes na provisão dos bens públicos. No limite, essa dinâmica produziria uma distribuição espacial da população que refletiria tamanhos adequados ou “ótimos” na oferta e na demanda de bens públicos (AFFONSO, 2003). Estariam aqui lançadas as bases teóricas para um federalismo competitivo, que emerge com maior ênfase nas décadas seguintes à publicação de Tiebout e será visto na próxima subseção, destinada a avaliar as contribuições da *Public Choice*.

Igualmente advogando as vantagens da descentralização, Oates (1972) argumenta que tal processo seria uma maneira eficiente de resolver o problema das preferências não reveladas dos indivíduos, uma vez que o governo local conheceria de antemão as preferências dos residentes de suas respectivas jurisdições. O resultado ficou conhecido na literatura como “teorema da descentralização” (OATES, 2005). Logo, o federalismo seria uma forma de governo preferível à centralização extrema, pois uma estrutura administrativa excessivamente concentrada no Governo Central tenderia a uniformizar a oferta de bens públicos sem levar em conta a multiplicidade de preferências (MENDES, 2005).

Na abordagem de Oates (1972), a oferta de bens e serviços públicos com impactos na própria localidade, ao ser ofertada pelo próprio governo local, ampliaria a *accountability*, maximizaria as qualidades da descentralização e minimizaria os efeitos da centralização excessiva. Da contribuição supracitada, fica claro as externalidades positivas da adoção de um sistema federativo.

Entretanto, Oates (2005) afirma que a descentralização não seria preferível, por exemplo, quando se trata da estabilidade macroeconômica, na medida em que esta acarretaria sérios problemas de coordenação entre as jurisdições e inviabilizaria as ações de política econômica adequadas. Situação semelhante se daria frente a políticas de distribuição de renda, em que uma jurisdição mais “benevolente” atrairia para si um grande contingente de indivíduos em busca de tais políticas. Nesse sentido, um Governo Central coordenador de ações seria bem-vindo.

De acordo Mendes (2005), em Oates, estão formuladas as bases teóricas que destacam as vantagens da *cooperação vertical*, materializada em uma divisão “amigável” de tarefas. Portanto, seria o federalismo fiscal um ramo das finanças públicas que estuda, primordialmente, a “estrutura vertical do setor público” (OATES; 1972, p. 72 *apud* MENDES; 2005, p. 475).

Fundamentado na abordagem proposta por Oates (1972), Gordon (1983) passa a escrutinar mais atentamente as externalidades envolvidas no processo de descentralização. A despeito das vantagens, existiriam também externalidades negativas associadas ao processo descentralização.

É preciso dar ênfase ao estudo de tais externalidades causadas pelas decisões individuais das jurisdições, sobretudo, com relação às suas respectivas políticas tributárias. Em uma federação economicamente integrada, as decisões de tributação de uma unidade federativa teriam influências sobre a renda dos demais membros da federação. Frente a isso, a exportação de tributos para não residentes de uma jurisdição, a geração de benefícios para indivíduos de outras jurisdições (externalidades positivas) sem que estes tenham contribuído, bem como a desconsideração dos efeitos redistributivos sobre os demais entes federativos<sup>5</sup> seriam exemplos de distorções provocadas por uma estrutura descentralizada em excesso. Logo, a escolha de um modelo ótimo de federalismo fiscal passava por analisar e prescrever ações a serem tomadas pelos governos centrais a fim de evitar tais questões (GORDON, 1983). Dado o exposto, torna-se necessário definir “quem gasta” e “quem tributa o que” em uma federação, proliferando análises de caráter normativo.

Assim como destacado por Affonso (2003), Richard Musgrave elencou critérios para a distribuição de competências entre os múltiplos níveis de governo, dentro de suas conhecidas funções atribuídas ao setor público na economia, a saber: redistributiva, estabilizadora, alocativa. As duas primeiras funções, redistributiva e estabilizadora, conforme destacadas acima, seriam melhor executadas pelo Governo Central. Contudo, no que tange à função alocativa, isto é, a provisão bens e serviços públicos, a descentralização da organização do Estado se faz necessária.

Tendo como base a eficiência, o nível de governo, ao executar cada dispêndio, depende de alguns critérios que variam desde a heterogeneidade de preferências entre as localidades, provocada por diferenças socioeconômicas, passando pela economia de escala associada à oferta de um dado bem ou serviço público.

---

<sup>5</sup> As proposições de Gordon (1993) acerca das externalidades do processo de federalismo serão retomadas mais de perto no capítulo 2, ao se discutir algumas questões importantes referentes ao federalismo fiscal brasileiro.

De maneira geral, valeria para literatura especializada o princípio baseado em Oates (1972), para o qual a provisão de um bem público deve ser feita pelo governo que represente a área geográfica mais próxima de onde estão os principais beneficiários do referido bem público (AFFONSO, 2003; MENDES, 2005).

A esse princípio, destacamos o posicionamento de Musgrave e Musgrave (1989), ao se referirem à estrutura tributária em um contexto federativo, os autores argumentam que é desejável haver a associação entre a estrutura tributária e as regiões de benefícios com as quais os indivíduos se beneficiaram dos bens públicos, embora isso não seja isento de algumas dificuldades.

Mendes (2005) destaca os três critérios presentes na literatura normativa para se avaliar a adequação da cobrança de um tributo em determinado nível de governo: 1) mobilidade da base de tributação; 2) facilidade de se exportar o tributo para outras localidades, e 3) ganhos de economia de escala na administração do tributo.

Espera-se que fatores de produção que possuam alto grau de mobilidade no território sejam tributados pelo nível central de governo, ao passo que bases móveis, tais como tributos sobre patrimônio, fiquem sob a competência dos níveis locais. “Quanto mais exportável for um tributo, quanto mais móvel for sua base de incidência e quanto maior a economia de escala em sua cobrança mais forte o argumento para que o tributo seja alocado no governo local” (MENDES, 2005, p. 430).

Nota-se que as recomendações da teoria normativa conduzem, quase que naturalmente, a uma centralização de competências tributárias no nível central de governo, ao mesmo tempo em que o gasto público conta com fortes apelos para seja executado de forma descentralizada (vide o princípio de Oates). O resultado é o surgimento do que ficou caracterizado na literatura como hiato fiscal vertical, ou seja, um desnível entre o Governo Central e os entes subnacionais. Adicionalmente, caso existam entes subnacionais mais aptos em explorar suas próprias bases tributárias, pode haver, ao mesmo tempo, um hiato fiscal horizontal. Tais incongruências seriam, então, sanadas através de um sistema estruturado de transferências verticais (entre diferentes níveis de governo) e horizontais (entre entes de um mesmo nível), parte importante das formulações teóricas acerca da operacionalização dos modelos federativos.

Em tempo, tais apontamentos e os efeitos esperados das transferências intergovernamentais serão tratados na seção 1.3, visto que julgamos oportuno tratarmos antes das críticas advindas sobre a visão de federalismo no contexto da *Welfare Economics*, feitas primordialmente pelos teóricos da *Public Choice Theory* nos anos 1970.

À guisa de conclusão, apresentamos a visão de Affonso (2003). O autor aponta que, para a Economia do Bem-Estar Social, o federalismo era entendido como sinônimo de “descentralização”. Para os principais teóricos do período, pouco importava se a tomada de decisão era feita de maneira delegada ou garantida pelo ordenamento constitucional, desde que a provisão de bens e serviços públicos refletissem, em alguma medida, as preferências dos habitantes de cada jurisdição.

### **1.2.2 O Federalismo Fiscal na *Public Choice Theory*: Endogeneizando o Governo**

A abordagem da *Welfare Economics* estava inserida em um contexto de políticas que, em síntese, representavam o auge das ideias keynesianas do Estado para a estabilização do ciclo econômico. Com a grande crise econômica que sobreveio as principais economias nos anos 1970, tais ideias estiveram sob franco ataque de economistas que eram céticos quanto à eficácia das políticas macroeconômicas adotadas até então. Para os críticos, as causas da estagflação, marcantes no período, nada mais eram do que um reflexo do fracasso das políticas keynesianas e dos excessos fiscais produzidos pelo Estado de Bem-Estar Social. No campo político, a ideia prevalecente era a de que o Estado, agora “agigantado”, havia se tornado um terreno fértil para a ação de grupos de interesses organizados, atuando através do comportamento *rent-seeking* (AFFONSO, 2003).

As críticas que sobrevieram para as políticas macroeconômicas em geral foram vocalizadas, no campo das Finanças Públicas, pela *Public Choice Theory*. Em essência, a corrente passa a teorizar sobre a política com base no arcabouço da economia. Está no centro da teoria a concepção do Estado como um mercado, onde os políticos maximizam votos; os burocratas, prestígio/poder, e os eleitores maximizam a utilidade vinda da cesta de bens públicos ofertados. Ao desbravar por tal caminho, essa nova corrente deixa de ver o Estado como exógeno, oriundo das falhas de mercado, marca da “economia do bem-estar”, e passa para uma abordagem na qual se endogeneizar o comportamento do setor público seria de suma importância.

Os núcleos centrais das críticas à teoria normativa residiam na figura do “governo benevolente”, que teria como único e exclusivo objetivo maximizar o bem-estar dos indivíduos e restabelecer o “ótimo” a partir das correções das falhas de mercado. Na visão de seus críticos, a ingenuidade sobre a visão do governo escondia alguns problemas para a análise das intervenções do Estado na economia, uma vez que existiriam também falhas de governo até mais graves que precisariam ser consideradas (AFFONSO, 2003; MENDES, 2005). Um

princípio central da abordagem da *Public Choice* é que os *policy makers* maximizam a utilidade com suas próprias funções objetivo (OATES, 2005). Logo, com essa escola floresce o interesse no comportamento do homem público tomador de decisões.

Ainda que o federalismo fosse tratado, grosso modo, como sinônimo de descentralização pela *welfare economics*, havia um forte componente de centralização fiscal nos níveis centrais, sobretudo, pela ótica da receita. Desse modo, a descentralização de uma gama de serviços públicos para entes subnacionais demandaria um conjunto de transferências, bem como a coordenação e a formulação de diretrizes gerais para a execução de tais políticas. Na visão dos teóricos da Escolha Pública, a conformação de centralização fiscal e cooperação seria débil por não estimular a eficiência. Surgiriam, então, incentivos para que os entes subnacionais tomassem “carona” frentes aos demais, utilizassem políticas irresponsáveis fiscalmente na esperança de socorro por parte do Governo Central. Ademais, os recursos transferidos tenderiam a apresentar menor *accountability* e seriam facilmente capturados pela burocracia e pelos políticos.

Dessa maneira, sob ataque, as recomendações da Teoria do Bem-Estar Social, ao invés de gerar a eficiência, estimularia a ineficiência. O resultado prático da coordenação e da cooperação seria o agigantamento do Estado. Piores do que as falhas de governo seriam as falhas de mercado, e, deixado à própria sorte, o *Big Government* ceifaria liberdades e atrapalharia o sistema econômico, pois o Estado se tornaria uma verdadeira arena de *lobby*.

Não obstante, o federalismo surgira como resposta eficiente para combater essas distorções. Entretanto, não em sua esfera cooperativa, mas sim competitiva. Destarte, seguiram-se análises teóricas, nas quais o modelo de Tiebout (1956) era o ponto de partida. Logo, para os autores da *Public Choice*, a redução do tamanho do Estado era uma das razões de ser do federalismo (AFFONSO, 2003).

Segundo Dye (1990), o federalismo deveria ser encarado “as *market place for governments*”. A competição entre a União, estados e governos locais iria promover a eficiência alocativa. Ao concorrer por consumidores/eleitores ao menor custo de tributação possível, as inovações seriam crescentes e isso maximizaria a utilidade dos indivíduos, pressionando o gasto público para baixo.

O poder dos governos locais poderia inibir o Governo Central de se tornar autocrático, avançando sobre direitos individuais. A autonomia de tais entes seria obtida, de fato, mediante a independência financeira. Nessa linha, os governos locais deveriam ter autonomia para gerir os tributos sobre os cidadãos de suas jurisdições. E, em um contexto de livre mobilidade de

famílias e firmas, e um sistema fiscal descentralizado, poderiam emular um processo concorrencial igualmente ao processo de mercado, freando as capacidades monopolistas do Governo Central (BRENNAN; BUCHANAN, 1980).

Embora muito influente academicamente em sua época, algumas ressalvas às práticas do federalismo competitivo devem ser ponderadas. A competição tributária extremada ou guerra fiscal, termo utilizado pela literatura, pode gerar ineficiências. Com objetivo de atrair investimentos para suas jurisdições, na expectativa de aumentar o número de empregos, os governantes locais passam a reduzir as alíquotas dos impostos sob sua competência. No limite, tais ações provocam uma queda na arrecadação, o que implicaria uma queda na quantidade e qualidade dos serviços públicos ofertados. Por sua vez, a competição tributária entre entes afeta as decisões alocativas das empresas, gerando uma perda de bem-estar para a economia como um todo.

Outro questionamento que surge em relação ao modelo de federalismo competitivo diz respeito aos aspectos redistributivos. Diferentes localidades possuem diferentes capacidades para arcar com os custos e com a escala da provisão de bens e serviços públicos. Regiões mais desenvolvidas historicamente poderiam contar com bases tributárias maiores, ao passo que regiões menos desenvolvidas apresentariam dificuldades para ofertar bens públicos a seus cidadãos.

Affonso (2003) argumenta que, ainda que Dye (1990) admita que a equidade e as políticas redistributivas não estejam no foco de maximização do federalismo competitivo, o mesmo autor defende que o modelo de competição entre os entes possui melhor capacidade de atender as preferências dos consumidores/eleitores. Se os aspectos distributivos forem parte importante da “estrutura de preferências dos votantes”, o sistema competitivo seria mais eficaz em atendê-los (AFFONSO, 2003).

Conforme aponta Oates (2005), a visão da *Public Choice* sobre federalismo fiscal é radicalmente diferente dos teóricos da *Welfare Economics*. Entretanto, Affonso (2003) argumenta que o enfoque fortemente antiestatal foi questionado já nas décadas de 1970 e 1980 pelo próprio *mainstream* econômico - pelas razões rapidamente pontuadas -, dando lugar às abordagens da *New Institutional Economics* e da *New Political Economic*.

### **1.2.3 O Federalismo Fiscal Contemporâneo: Instituições Importam**

As abordagens recentes sobre federalismo fiscal - tidos como a segunda geração de teóricos - caminham em diferentes direções e possuem um caráter multidisciplinar (OATES,

2005). Essas novas abordagens, estão, de acordo com Affonso (2003), associadas a agenda de pesquisa da *New Institutional Economics* (NIE) e posteriormente da *New Political Economics* (NPE).

O principal avanço da abordagem contemporânea é a ênfase no papel desempenhado pelas instituições. Tomando a definição de North (1990), importante autor da NIE, são as instituições as responsáveis por estruturar as interações humanas ao longo do tempo, tanto no que diz respeito à ordem política, econômica, como nas demais interações sociais. Logo, é através dos incentivos proporcionados pela matriz institucional que os mercados poderão funcionar mais próximos de um ambiente de concorrência, proporcionando eficiência na alocação de recursos e tornando o ambiente de negócios mais propenso ao desenvolvimento.

No campo da Economia do Setor Público e do federalismo, caberia então às instituições adequadas intermediar as relações entre governos centrais e subnacionais e destes para com os eleitores. Logo, no contexto da NEI e da NPE, são feitos questionamentos de alguns dos pressupostos das teorias normativas. Nas palavras de Rodden (2005, p. 24), as

teorias baseadas na economia do bem-estar social e na escolha pública vem sendo complementadas com abordagens novas que consideram instituições e incentivos [...] a descentralização fiscal e o federalismo não se traduzem facilmente em ganhos de eficiência e *accountability*, previstos pela primeira geração da teoria.

Um exemplo bastante frutífero é o uso de modelos advindos da Organização Industrial aplicados a problemas da Economia do Setor Público – a exemplo dos modelos de agente-principal<sup>6</sup>. Nesses modelos, o Governo Central (o principal) exigiria respostas dos governos locais, tidos como os “agentes”. Esta mesma relação poderia ser estendida também para o caso de eleitores (principais) e governos (agentes) (AFFONSO, 2003; OATES, 2005).

Não há mais antagonismos entre Estado e Mercado. As novas teorias, pelo contrário, enfatizam o papel do Estado como estruturador do mercado, mediante o *design* institucional, ainda que neguem que tal intervenção tenha a capacidade apriorística de intervir de maneira ótima nas falhas de mercado. Assim, mantém-se a ideia de “endogeneidade” do governo, permitindo-se no arcabouço teórico, agentes maximizadores de alguma função de utilidade própria.

Pode-se afirmar, que em certo sentido a *New Institutional Economics* “restaura” o papel do Governo Central no processo de descentralização. Assim, no que tange ao funcionamento dos regimes federativos, as instituições criadas pelo Governo Central seriam de suma

---

<sup>6</sup> Ver Oates (2005) para um balanço geral das contribuições das novas gerações de teóricos do federalismo fiscal.



importância, pois a atuação desta esfera, atendendo a incentivos seletivos, pode condicionar à eficiência econômica, bem como contribuir para o nivelamento do poder político entre as demais esferas e níveis de governo (AFFONSO, 2003).

Primeiramente, a atuação do Governo Central é fundamental para coibir as chamadas “*soft budget constraint*”. Tal termo faz alusão a situações nas quais os governos subnacionais possuem elevados incentivos para expandir os gastos para além de suas capacidades, cientes de que, ao enfrentar dificuldades financeiras, serão resgatados pelos níveis superiores. Tal cenário é frequente em países nos quais os entes subnacionais são altamente dependentes de transferências e com ampla autonomia de endividamento (RODDEN, 2002).

Assim, um governo capaz de sinalizar aos entes subnacionais o compromisso com a “responsabilidade fiscal” e a não tolerância com comportamentos desviantes poderia garantir, ainda que indiretamente, uma gestão mais responsável das finanças públicas subnacionais.

Em segundo lugar, a descentralização, tomada por si só, também abarcaria em “perigos” inerentes. Prud’Homme (1995) enfatiza que a existência de disparidades nas capacidades técnicas e administrativa dos entes subnacionais, em comparação com o nível central de governo, afetaria a qualidade na oferta de bens públicos.

Além disso, problemas de escala na prestação local de bens e serviços públicos são entraves à ideia da “descentralização como um valor”. Tais restrições demandam elevados custos de coordenação entre as burocracias locais de diferentes jurisdições, bem como o elevado custo de se obter informações por parte dos eleitores – o que reduziria as potencialidades proporcionadas pela adoção de formas descentralizadas de atuação. Nesse contexto, a atuação do nível superior de governo se faz necessária para fornecer incentivos seletivos para que os entes federados melhorem a qualidade de suas burocracias.

Por fim, outra ressalva à descentralização é a corrupção. De acordo com Prud’Homme (1995), a corrupção seria mais suscetível de aparecer nos níveis locais, dada a maior probabilidade de cooptação dos burocratas. De tal modo, para a nova geração de teóricos, vale o apontamento de Inman (2001, p. 155) de que “a simples noção de que muitos governos locais garantem automaticamente tributação local eficiente e gastos com serviços não é mais crível”.

Resumindo, os riscos associados à descentralização seriam de duas ordens: 1) problemas envolvendo o conflito de agência, e 2) riscos macroeconômicos relacionados à instabilidade fiscal. Os perigos da descentralização “convencem” e moldam, em certo grau, a visão das organizações multilaterais influentes, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID). (AFFONSO, 2003).

No que se refere a mitigar os problemas de agência, deveriam ser adotados *designs* gerenciais que fossem capazes de gerar incentivos para que os governos locais (agentes) obedecessem às diretrizes do Governo Central (principal). Adicionalmente, a relação agente-principal, conforme aponta Oates (2005), pode ser modelada como sendo a relação entre governos locais (agente) e eleitores (principal). Nesse último caso, a criação de mecanismos eficientes estaria ligada ao próprio processo de aperfeiçoamento da democracia e o fortalecimento da *accountability*.

Por sua vez, os riscos macroeconômicos, presentes no processo de descentralização, seriam resultado do comportamento fiscalmente irresponsável dos níveis subnacionais, refletindo as restrições orçamentárias fracas e a fragilidade quanto à capacidade de gerar receitas próprias a partir de suas bases. É nesse arcabouço teórico que ganham força as regras fiscais impostas aos níveis subnacionais e o papel das transferências intergovernamentais é resgatado no debate. Não mais negando a importância desses instrumentos, tal qual os teóricos da escolha pública, mas aprimorando-os, as novas teorias colocam o “desenho adequado de transferências” como foco das políticas de descentralização, evitando, assim, a irresponsabilidade fiscal das jurisdições locais (AFFONSO, 2003, p. 167).

À guisa de conclusão, o que se verifica, diferentemente das tradições anteriores, é que as novas abordagens não estipulam, *a priori*, resultados esperados na adoção da fórmula federativa. Embora tanto a Nova Economia Institucional e a Nova Economia Política vejam vantagens na adoção da forma federativa como forma de se atingir o desenvolvimento, os *outputs* e os mecanismos pelos quais o federalismo irá operar serão determinados por especificidades institucionais e por fatores históricos de ordem política e econômica. Assim, a forma centralizada ou descentralizada, cooperativa ou competitiva, deve ser balanceada a cada contexto, antes de serem feitas análises comparadas entre países (RODDEN, 2005).

De modo geral, em países desenvolvidos, com maior igualdade entre as regiões subnacionais, algum grau de competição pode ser bem-vindo, com vistas a aprimorar a eficiência dos serviços públicos. Em seu turno, em países em desenvolvimento, com maior desigualdade entre os territórios, a adoção de mecanismos de cooperação e de coordenação do Governo Central, mediante o uso de transferências fiscais para entes subnacionais, por exemplo, é relativamente preferível para a operacionalização do federalismo.

Em decorrência dos argumentos expostos acerca da nova geração de teóricos do federalismo, é possível perceber que há, no plano teórico e prático, um resgate do papel a ser desempenhado pelas transferências intergovernamentais. Tomando como ponto de partida tanto a primeira geração de teóricos (*welfare economics*), como as teorias atuais sobre federalismo,

concluímos que, em última análise, o *design* adequado de transferências para entes subnacionais torna-se a variável-chave para se avaliar os vícios e virtudes de um dado processo de descentralização, visto que as transferências condicionam comportamentos, isto é, sinalizam incentivos aos entes receptores.

Na próxima seção, abordaremos mais de perto os aspectos centrais, do ponto de vista teórico, das transferências intergovernamentais no contexto da equalização fiscal.

### **1.3 Equalização Fiscal e Transferências Intergovernamentais**

Nesta seção, abordamos o tema da equalização e das transferências. Para isso, dividimos este espaço em outras duas subseções. Na subseção 1.3.1, apresentamos os hiatos fiscais que surgem nos regimes federativos e por que é importante que tais diferenças sejam equalizadas. Na subseção 1.3.2, indicamos, de forma sucinta, as principais tipologias de transferências intergovernamentais e seus efeitos esperados.

#### **1.3.1 O Hiato Fiscal em uma federação e o papel da equalização**

Em linhas gerais, as desigualdades fiscais dentro de uma federação podem ser reflexo de dois componentes. A forma como está estruturado o sistema tributário impacta o fornecimento de bens e serviços públicos e a forte influência de fatores históricos, geográficos, políticos e culturais.

No primeiro caso, um sistema tributário que concentra a maior gama de tributos sob controle do Governo Central gera o chamado hiato fiscal vertical. De acordo com Ahmad e Craig (1997), o hiato fiscal vertical ocorre quando as receitas e despesas de vários níveis de governo dentro de uma federação são desiguais.

Na seção anterior, foi apresentado o tratamento dado pela teoria do federalismo fiscal ao longo do tempo por três diferentes escolas. Embora existam importantes diferenças teóricas sobre as formas de descentralização, sobretudo no contexto da Economia do Bem-Estar e da Escolha Pública, no plano prático, prevaleceu a estrutura defendida pela primeira

As justificativas para um sistema tributário que concentre a maior parte das receitas no nível central de governo são de caráter predominantemente alocativo. Em linha com Gordon (1983) e Musgrave e Musgrave (1989), tais justificativas têm por objetivo maximizar a eficiência da arrecadação e induzir o menor número possível de distorções nos preços relativos. Oates (2005) destaca que o sistema de arrecadação centralizado favorece a absorção de choques macroeconômicos, bem como o controle do Governo Central sobre o nível de atividade. Logo,

seria muito difícil amenizar os ciclos econômicos com a autoridade central dispondo de poucos instrumentos fiscais. A mesma lógica se mantém para se justificar a concentração de alguns tributos no nível estadual, em vez de deixá-los a cargo dos governos locais.

A mobilidade da base tributária também deve ser levada em conta. Tomemos como exemplo o caso do IPVA, um imposto que tem sua base de incidência na propriedade de veículos, e é de competência dos governos estaduais. Se, por um acaso, o mesmo ficasse a cargo dos municípios, haveria fortes incentivos para que boa parte dos veículos de um estado fosse registrado na municipalidade com alíquota mais baixa. Portanto, parece razoável a justificativa para se alocar a competência desse tributo para níveis mais elevados de governo.

A facilidade de se exportar um dado tributo também configuraria uma justificativa para centralização de sua cobrança. Aqui, o exemplo clássico é a tributação sobre o consumo do tipo IVA. No Brasil, tanto o IPI quanto o ICMS possuem, em termos, tais características. Entretanto, embora o primeiro fique a cargo da União, o segundo é de competência estadual, o que facilita a exportação do tributo de estados produtores para estados consumidores, uma vez que prevalece o princípio de cobrança na origem<sup>7</sup>.

Por fim, outro argumento para justificar a centralização de um tributo diz respeito aos custos e à viabilidade administrativa para operacionalizar a cobrança nos governos locais. Em alguns casos, podem ser demasiadamente custosas obter informações sobre os contribuintes. Um exemplo é o caso do IR, visto que tanto as empresas como os indivíduos podem auferir rendimentos em diversas localidades. Logo, a concentração desse tributo nas mãos da União<sup>8</sup> fica justificada (MENDES, 2005).

Dafflon (2007) aponta que, mesmo no contexto de um sistema bem definido quanto à divisão das bases tributárias, nada garantiria que haveria um equilíbrio estável entre as receitas fiscais ao longo do tempo. O autor sustenta que receitas do tipo do Imposto de Renda, normalmente alocadas no Governo Central, tendem a crescer a taxas maiores ou próximas do crescimento do PIB. Ao mesmo tempo, entretanto, os impostos sobre propriedade, alocados nos governos locais, tendem a permanecer constantes ao longo do tempo.

Pelo lado da despesa, o apelo para que o gasto seja feito de forma descentralizada parece ter maior aceitação entre as correntes teóricas. Argumenta-se que, dado que as preferências são mais bem conhecidas pelo governo local, a oferta de bens públicos deve ser feita na própria localidade, segundo Oates (1972). Tomando como exemplo, têm-se as políticas públicas de

---

<sup>7</sup> No capítulo 2, são apresentadas algumas consequências desse arranjo atual.

<sup>8</sup> Em alguns países, pode existir a previsão de compartilhamento de uma mesma base tributária para entes federativos diferentes, o chamado *piggy back* (MENDES, 2005).

saúde e educação básica que, através de mecanismos bem desenhados entre União, estados e municípios, são executadas pelos últimos, tendo como base diretrizes estabelecidas pelos primeiros.

Dos parágrafos anteriores, fica claro que a existência de hiatos fiscais verticais entre os entes subnacionais e o Governo Central é quase inevitável (BOADWAY, 2007). Tomando como exemplo os municípios brasileiros, visto que o ICMS, que é a maior fonte de arrecadação do país, fica a cargo dos estados, pouquíssimos impostos ficam à disposição das municipalidades. Ademais, soma-se a isso uma série de obrigações para a execução de políticas públicas que impõem forte pressão sobre o gasto público dos governos locais.

Passemos agora para as desigualdades fiscais mais perenes, associadas a raízes históricas, por exemplo. No que se refere a esse tipo de desigualdades fiscais, fruto de *path dependence* de cada região, estas são responsáveis por evidenciar as diferenças entre e até mesmo intra os entes subnacionais pertencentes à uma mesma categoria.<sup>9</sup>

A forma como a atividade econômica se desenrola ao longo do tempo e no espaço influencia o padrão de desenvolvimento dessas regiões. Nesse caso, localidades com uma composição setorial mais dinâmica apresentariam maiores oportunidades de explorar o tamanho e a complexidade de suas respectivas bases tributárias. Dessa combinação de disparidades arrecadatórias diferentes entre os entes subnacionais de uma mesma categoria, aliadas às obrigações de gastos comuns, surge o hiato fiscal horizontal.

De acordo com Reschovsky (2007), esse tipo de hiato fiscal pode afetar o padrão de qualidade na oferta de bens e serviços públicos, já que aponta os diferentes custos de provisionamentos de bens públicos entre localidades.

A presença de hiatos fiscais, horizontais ou verticais, demandam, conforme argumentado nas seções precedentes deste capítulo, mecanismos e ações para corrigir ou mitigar o problema. E este seria o objetivo principal das transferências intergovernamentais.

Um *design* eficiente de transferências conseguiria reduzir tanto o hiato fiscal vertical como o horizontal, aumentando o bem-estar das comunidades por meio de uma provisão de bens e serviços adequada. Embora tais mecanismos não sejam isentos de perigos, sobretudo no tocante a sua implementação, parte-se do pressuposto que algum grau de equalização fiscal é sempre desejável.

---

<sup>9</sup> No capítulo 2 deste trabalho, abordamos alguns fatos estilizados recentes acerca das desigualdades regionais no Brasil.

Dafflon (2007) qualifica a equalização fiscal como um conjunto de tentativas para reduzir as disparidades fiscais entre as jurisdições<sup>10</sup>. Contudo, tanto a equalização vertical como a horizontal são objetos de controvérsias, pois há muitas vezes certo ceticismo acerca da efetividade desses instrumentos. Seria a equalização horizontal uma necessidade do federalismo fiscal? Por que não priorizar a transferência de renda entre famílias ao invés das jurisdições? Ademais, caso a equalização seja de fato necessária, como medi-la adequadamente? (DAFFLON, 2007).

Em bases teóricas, as justificativas da equalização fiscal encontram forte amparo em linhas de argumentação que enfatizam a eficiência na alocação do fator trabalho e nos incentivos que estas proporcionam aos entes receptores.

Dafflon (2007) argumenta, em linha com modelo de Tiebout (1956) que localidades mais abastadas, no que se refere a possibilidades de exploração de suas bases tributárias, conseguem ofertar uma quantidade melhor de bens públicos a um custo de tributação menor. Esses trabalhadores, por sua vez, podem ser remunerados abaixo de suas respectivas produtividades marginais, entretanto, devido a tributação menor e/ou melhor oferta de serviços públicos, tal efeito seria compensado do ponto de vista individual, mas o fator trabalho seria ineficientemente alocado. Nesses casos, o uso de transferências equalizatórias do Governo Central ou de regiões mais abastadas para regiões mais pobres seria justificado.

Do ponto de vista orçamentário, os fundos de equalização podem acarretar desincentivos para a competição tributária predatória (“guerra fiscal”) entre os entes federativos, comportamento destrutivo para a saúde financeira dos mesmos. As transferências restringiriam alíquotas tributárias muito elevadas, acima da capacidade fiscal dos contribuintes, ao mesmo tempo em que não forçaria também os entes subnacionais a contrair essas alíquotas na falsa expectativa de que mais empresas seriam atraídas para suas localidades, aumentando a arrecadação como um todo.

Os efeitos nocivos das disparidades regionais também resultam em custos adicionais aos governantes, uma vez que os eleitores, em alguma medida, terão preferências por maior igualdade. Nesse caso, a equalização mitigaria tais consequências nocivas, pois uma maior equidade poderia ser atingida. Não obstante, devemos realizar a seguinte indagação: Se os indivíduos de uma dada localidade possuem menor renda e, portanto, são incapazes de financiar a provisão de bens públicos, logo, a ajuda não deveria ser dada diretamente a estes?

---

<sup>10</sup> Em verdade, a equalização fiscal pode envolver outras ações que não única e exclusivamente transferências fiscais. Entretanto, nesta seção e para o decorrer deste trabalho, adota-se o enfoque da equalização mediante o uso de transferências fiscais intergovernamentais.

Por essa ótica, a equalização deixaria de ser na esfera pública, indo na direção da renda privada. Todavia, conforme aponta Dafflon (2007), os proponentes da equalização fiscal defendem que grandes diferenças na capacidade fiscal das localidades são inaceitáveis, sobretudo quando boa parte das causas dessas disparidades fiscais não está sob o controle dos governos locais. Caberia ao ente beneficiário da equalização escolher a melhor aplicação, pois a existência de limites máximos para a carga tributária e mínimos para a prestação de serviços públicos não deveria ser rompida (DAFFLON, 2007).

Não obstante, uma vez que se admita a necessidade da equalização fiscal, um problema se faz presente: como medi-la e como solucioná-la? Dessas duas questões principais é que derivam os modelos de Equalização Fiscal.

Quando se fala de equalização fiscal, há uma diferença considerável em se definir os modelos adequados para cada país. A principal diferença reside no fato de que as fórmulas de equalização serão tanto mais eficazes quanto maior for a disponibilidade de informações.

Conforme sustenta Dafflon (2007), em países em desenvolvimento, onde a disponibilidade de informações sobre os custos envolvidos no provisionamento de serviços é limitada, as fórmulas e metodologias para transferências equalizatórias se condicionam, em grande parte, em indicadores de capacidade fiscal dos entes subnacionais. E por essa razão que, de acordo com o autor, na prática, as transferências simplesmente se transformam em sistemas redistributivos de receitas fiscais.

De acordo com Martinez-Vazquez e Boex (2001), um modelo muito difundido é o modelo baseado no hiato fiscal dos governos locais. Em tal modelo, primeiramente, são calculados indicadores de capacidade fiscal e de necessidade fiscal de cada ente local e posteriormente, são tomadas as diferenças entre esses indicadores calculados, obtendo-se o hiato fiscal. Os governos locais que apresentarem um hiato fiscal negativo são elegíveis para receber as transferências de um dado Fundo de Equalização. Esse montante é definido como o resultado da divisão entre o hiato fiscal de uma dada localidade  $i$  pelo somatório do hiato de todas as demais localidades.

Um segundo tipo de modelo, proposto pelos autores, denominado de equalização em duas janelas avalia duas dimensões do hiato fiscal entre os entes locais. Nesse modelo, a mecânica de cálculo é similar ao modelo tradicional de hiato fiscal, entretanto, são feitas duas transferências separadas. Uma para cobrir as necessidades fiscais oriundas do hiato fiscal de gastos (primeira janela) e outra para deficiências provocadas pelo hiato fiscal na arrecadação (segunda janela) (MARTINEZ-VAZQUEZ e BOEX, 2001).

Um terceiro tipo de modelo de equalização é o modelo de múltiplos fatores. Nesse modelo, para se evitar cálculos incorretos dos hiatos de capacidades e necessidades fiscais calculados separadamente, os recursos são transferidos com base na proporção de indicadores que funcionem, da melhor maneira possível, como *proxy* para as necessidades e capacidade fiscais de cada localidade.

Como pode ser inferido, o fio condutor desses modelos é que a diferença entre as necessidades fiscais e a capacidade fiscal de cada localidade formam as bases dos modelos de equalização. Todavia, como os indicadores de capacidade e necessidades fiscais dependem de informações para serem construídos, bem como precisam ser atualizados com uma frequência mínima necessária, surgem os problemas de operacionalizar tais sistemas, sobretudo em países em desenvolvimento, onde a disponibilidade de informações é menor.

Assim Boadway (2007) destaca outra classe de modelos de equalização, baseada no conceito de *Representative Tax System* (RTS). No RTS, é levado em conta o potencial de arrecadação em uma dada base tributária, conforme um referido nível de esforço fiscal (BOADWAY, 2007). A escolha de modelos RTS possui a vantagem de não induzir um baixo esforço fiscal em localidades com alto potencial de arrecadação, mas que, por razões políticas, explora pouco sua base tributária. Nesse modelo, tais administrações não seriam beneficiadas pelas transferências.

### **1.3.2 Tipologia das Transferências Intergovernamentais.**

Escolhido o modelo para a equalização fiscal, a materialização do mesmo se dará mediante uma transferência horizontal ou vertical. Logo, algumas questões devem ser respondidas: definida a necessidade de se transferir recursos, qual o melhor tipo de transferência para se conseguir determinado fim? Qual tipo de transferência tende a ter um perfil mais equalizatório do ponto de vista da receita ou da prestação de um determinado serviço público ofertado? A presente subseção lança alguma luz sobre tais questões.

Shah (2007) classifica as transferências intergovernamentais em duas grandes categorias: transferências incondicionais ou condicionais, com contrapartida ou sem contrapartida. A seguir, analisamos as principais características de cada uma delas. A partir dessa tipologia, é possível derivar-se a maior parte das transferências entre níveis de governo.

As transferências incondicionais e sem contrapartida, também chamadas de transferências de propósitos gerais, são tipicamente feitas mediante leis e regras bem definidas, tendo como objetivo principal a autonomia dos governos locais ao mesmo tempo em que busca



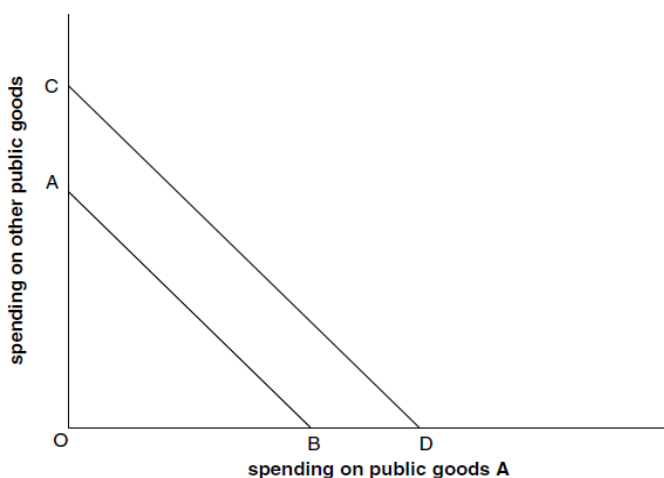
garantir um certo grau de equidade entre as jurisdições. O objetivo principal dessas transferências é aumentar a disponibilidade de recursos ao ente subnacional receptor.

Em termos teóricos, Shah (2007) destaca que essa modalidade de transferência intergovernamental atua através do efeito renda. No Brasil, são exemplos desse tipo de transferências o FPE e o FPM, fundos que consistem em uma parte da arrecadação federal do IPI e IR repassada a estados e municípios sem obrigá-los, contudo, a alocar tais recursos em uma área determinada. As transferências do ICMS, feitas dos estados para os municípios, também se inserem nessa categoria de repasses.

Em essência, a ideia é de que, com essas transferências, cada governo tenha níveis próximos e adequados de receita orçamentária em termos *per capita*, mitigando os desequilíbrios horizontais, fruto do hiato fiscal entre as jurisdições (MENDES, 2005).

Tomemos como exemplo o gráfico 1.1, reproduzido de Shah (2007), para tornar mais claro os efeitos preconizados de tais transferências. No gráfico, o segmento de reta AB representa a Restrição Orçamentária (RO) do governo local. No eixo horizontal, está representada a possibilidade de consumo de bens públicos e, no eixo vertical, o gasto com outros bens públicos. Após a transferência, há um deslocamento para fora da RO (efeito-renda), aumentando, assim, a disponibilidade de recursos. Como argumenta Mendes (2005), os recursos podem ser aplicados em bens públicos (eixo horizontal) fornecidos pelo governo local ou na redução/isenção de alguns tributos de competência local, acrescendo a renda das famílias locais, representados pelo eixo vertical na categoria “outros bens públicos”.

Gráfico 1.1 - Efeito de uma transferência incondicional sem contrapartida



Fonte: Reproduzido de Shah (2007)

Shah (2007) argumenta que essas transferências não costumam afetar preços relativos, isto é, não possuem efeito de substituição e não estão associadas ao aumento de gastos em bens

privados. Em verdade, uma parte expressiva dos autores se atentam para uma característica desse tipo de transferência conhecida na literatura como “*flypaper effect*”, conforme documentado por Strumpf (1998). O termo faz alusão ao fato de que as transferências de instâncias superiores aos governos locais não se traduzem, necessariamente, em aumento da renda das famílias locais, e sim em aumento de gasto público, nem sempre o da melhor qualidade. Nesse sentido, os recursos “*grudariam*” no governo local por razões políticas ou para atender aos interesses da burocracia local.

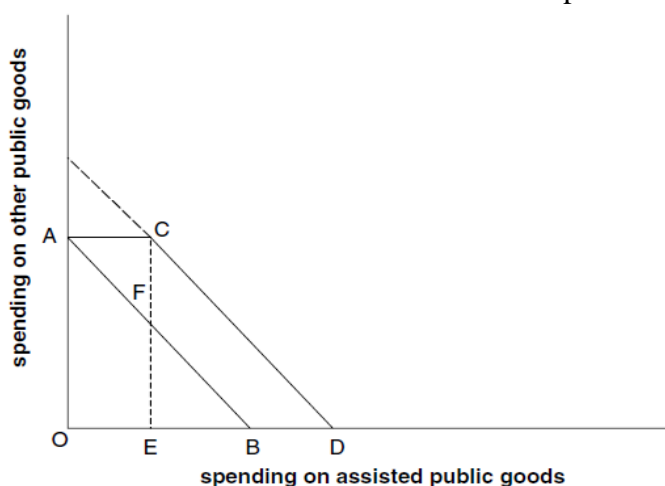
Um ponto importante no que tange a essa modalidade de transferência intergovernamental diz respeito aos critérios de repasses. A título de exemplo, tomemos as transferências do ICMS e do FPM. As primeiras, em essência, possuem um caráter devolutivo, baseado no princípio da derivação. Já as transferências do FPM possuem regras fixadas e rígidas que garantem a estabilidade desse tipo de repasse.

No segundo tipo de transferência, condicionais ou de propósitos específicos, estão as transferências para entes subnacionais, vinculadas à uma determinada área de aplicação por parte do ente receptor. O objetivo dessas transferências seria o de garantir, por exemplo, um piso para o consumo de determinado bem ou serviço público. Em alguns casos, há uma especificação clara sobre qual despesa em determinada área deve ser financiada. Ademais, é possível que a transferência esteja condicionada a certos padrões de entrega e qualidade dos serviços. Nesse caso, há maior margem de autonomia para o governo receptor do recurso. Tais transferências podem ser com ou sem contrapartida, limitadas ou ilimitadas.

O gráfico 1. 2 exemplifica o caso de uma transferência condicional sem contrapartida. Novamente, tomemos o segmento de reta AB como a restrição orçamentária do governo local. Suponhamos que o Governo Central, ou mesmo um ente intermediário, transfira o montante AC com o intuito de garantir que o consumo do bem público assistido, eixo horizontal, seja de OE. Após a transferência, a restrição orçamentária passa a ser representada por ACD.

Esse tipo de transferência tem maior preferência dos recebedores, pois estes podem alocar tais verbas nas despesas que julgam melhor para determinada área. Por sua vez, o Governo Central pode ter objetivos globais, e a condicionalidade dessa transferência pode servir para que tais objetivos sejam alcançados, sem retirar a liberdade da jurisdição local.

Gráfico 1.2 - Efeito de uma transferência condicional sem contrapartida

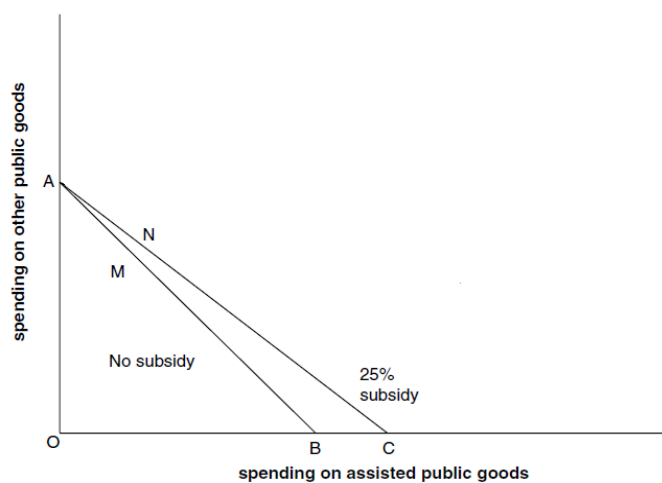


Fonte: Reproduzido de Shah (2007)

Um terceiro tipo de transferência é as transferências condicionais com contrapartida, também chamadas de programas de compartilhamento de custos. Além da seletividade na aplicação do recurso, o receptor se compromete em alocar um montante próprio de recursos, sendo a transferência da instância superior a um complemento dessa alocação inicial. Esta modalidade de transferências é um dos instrumentos para lidar com externalidades positivas, pois funcionaria como uma espécie de subsídio para a produção de um determinado bem público. Em um cenário em que um bem público produzido realize externalidades positivas, que perpassam os limites geográficos do governo local produtor, beneficiando membros de outras localidades (exemplo: transporte público/educação), há incentivos para um menor fornecimento desses mesmos bens e serviços. Caso as comunidades afetadas não possam negociar uma compensação entre elas, a situação será corrigida mediante a transferência de outra instância (MENDES, 2005; SHAH, 2007).

Vamos analisar o efeito dessas transferências com base no gráfico 1.3. Suponhamos que exista um bem público que terá seu consumo subsidiado, de forma ilimitada, em 25%. Para cada unidade monetária investida pelo governo local na produção desse bem público, o Governo Central alocará um suporte de mais 0,25 unidades monetárias. No eixo horizontal, temos o bem público a ser subsidiado. Após a transferência, há uma mudança na inclinação da restrição orçamentária, que passará de AB para AC. Logo, acredita-se que o nível de consumo inicialmente escolhido seja M e, após as transferências, o novo consumo seja N.

Gráfico 1.3 - Efeito de uma transferência condicional com contrapartida e ilimitada.



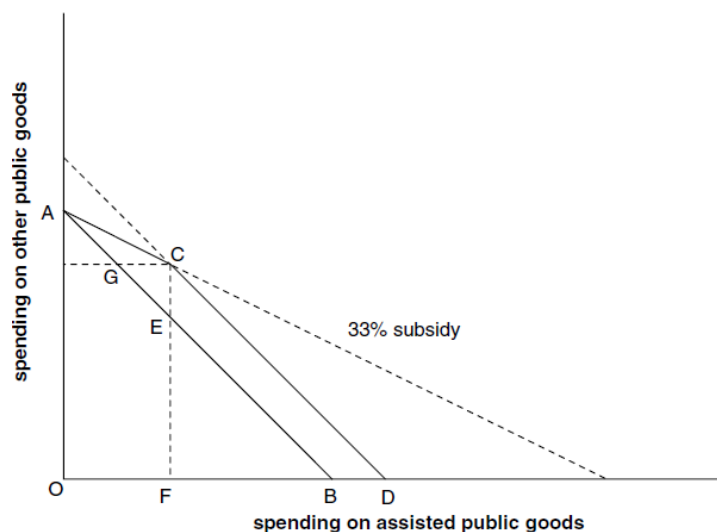
Fonte: Reproduzido de Shah (2007)

Se, por um lado, esse tipo de transferência pode resolver a ineficiência da provisão de bens públicos com *spillovers* sobre outras regiões; por outro, não leva em conta as diferentes capacidades fiscais entre os entes subnacionais destinatários desses recursos.

Conforme aponta Mendes (2005), essas transferências tendem a beneficiar governos que possuem maior capacidade financeira para arcar com as contrapartidas impostas, atraindo com isso maior volume de recursos. Governos com baixa capacidade financeira não teriam condições de participar desse tipo de programa de subsídios. Nesse caso, a internalização da externalidade seria feita por meio do aumento da desigualdade entre as localidades.

Por fim, temos as transferências condicionais com contrapartidas limitadas, nas quais o subsídio do ente superior está limitado a um montante predeterminado de recursos ou de provisão de bens públicos e, quando alcançado, o subsídio cessa. O gráfico 1.4 exemplifica esta situação.

Gráfico 1.4 - Efeito de uma transferência condicionada com contrapartida limitada



Fonte: Reproduzido de Shah (2007)

Nesse exemplo reproduzido na figura, o Governo Central transfere um subsídio de 33% para o bem público, cujo consumo está representado inicialmente por OF, até que o nível de utilidade se desloque de G para C. A partir desse ponto, os gastos com o consumo desse bem público não serão mais subsidiados pelo ente subnacional superior. Este tipo de *design* tende a ser mais comum do que as transferências ilimitadas, como apontado no gráfico 1.3, uma vez que, nesse tipo de estrutura de transferência, mais entes subnacionais estarão aptos a se cadastrar.

#### 1.4 Considerações Finais: O que esperar de uma federação?

Neste capítulo, realizamos um breve levantamento da literatura teórica sobre federalismo fiscal. Apresentamos as escolas de pensamento e as abordagens a respeito do tema desde o seu surgimento, no início da Revolução Keynesiana, até os dias atuais, no contexto do Novo Institucionalismo e da Nova Economia Política.

Sob o prisma das diversas escolas, os resultados esperados do federalismo são diversos. As páginas precedentes, no entanto, ao confrontar diversas correntes teóricas, trazem elementos a serem compatibilizados.

A geração de teóricos vinculada à tradição keynesiana e materializada na *Welfare Economics* postula que a forma federativa é vantajosa por ensejar arranjos favoráveis, nos quais os indivíduos teriam suas preferências no que tange à provisão de bens públicos e níveis de tributação conhecidas pelos governos locais. Nesse sentido, a intervenção governamental

exógena agiria corrigindo falhas de mercado através da atribuição de competências e responsabilidades aos entes subnacionais, otimizando o fornecimento de bens e serviços públicos à sociedade.

As recomendações dessa escola, predominantemente de caráter normativo, influenciam até hoje a forma como as federações mundo afora se organizam. O federalismo preconizado pela tradição da *Welfare Economics* tem fortes características cooperativas e isso pode ser contemplado mediante avaliação dessa escola sobre o papel das transferências.

A *Welfare Economics* recomenda que poucos devem ser os tributos sob a competência dos níveis subnacionais de governo, sobretudo, nos governos locais. Por outro lado, o fornecimento de bens e serviços coletivos públicos deveria ser, seguindo Oates (1972), o mais próximo do nível geográfico onde residem seus beneficiários. Desse modo, haveria um hiato entre despesas e receitas fiscais que deveria ser solucionado por transferências intergovernamentais.

Portanto, a materialização do arranjo federativo para a primeira geração de teóricos, naturalmente, se daria através da ação coordenada entre as jurisdições federadas. Assim, a centralização fiscal e a cooperação seriam resultados esperados do federalismo.

A despeito das reformas liberais que foram feitas na Europa e nos Estados Unidos nas décadas de 1980 e, posteriormente no Brasil, nos anos de 1990, prevalece a lógica da “primeira geração de teóricos do federalismo fiscal”, nos termos de Oates (2005), que influencia até os dias hoje a forma como as federações arrecadam e gastam seus recursos.

Em contrapartida, a contribuição da Teoria da Escolha Pública, ao retomar a ideia já presente em Tiebout (1956), coloca como efeitos esperados do federalismo a descentralização e a competição fiscal entre os governos locais. A eficiência para a TEP não se dá porque o federalismo fiscal tende a ser um bom instrumento para atenuar falhas de mercado, mas, sim, porque o mesmo seria a melhor resposta para atacar até as mais nocivas falhas de governo. A equidade entre as jurisdições, então, não seria um resultado esperado do federalismo, ou melhor, não seria possível conciliar a autonomia decisória e a ideia de se buscar maior igualdade entre as unidades federadas.

As abordagens contemporâneas que nascem com a Nova Economia Institucional e da Nova Economia Política buscam compatibilizar as duas abordagens anteriores, sustentando que ao Estado caberia o papel importante em otimizar e estruturar o funcionamento do mercado. Nesse sentido, as análises sobre o papel do federalismo são empreendidas com maior pragmatismo. Fatores históricos, políticos e institucionais, tais como os incentivos derivados das transferências intergovernamentais, as relações políticas entre os líderes locais e centrais e

a organização legislativa, intrínsecos a cada país, moldariam as características e, por consequência, as instituições de um Estado Federativo (RODDEN, 2005). Logo, é a partir da análise das instituições que podemos inferir algo sobre os resultados do federalismo em um dado país.

Os benefícios e vantagens da descentralização, tal qual os argumentos da TEP, são questionados pela nova geração de teóricos. Em algum grau, conforme salienta Arretche (2012), abre-se mão da autonomia decisória sobre algumas políticas públicas sensíveis para o Governo Central, ao passo que se mantém a autonomia na execução de muitas dessas políticas, compatibilizado a redução das desigualdades entre regiões, sem o prejuízo da estabilidade federativa. Nesse contexto, o desenho de arranjos institucionais adequados, a exemplo dos mecanismos de transferências e dos fundos equalizadores para os entes subnacionais, se torna elemento rico para investigações.

Pelo fato de os resultados esperados do federalismo estarem condicionados a características particulares de cada contexto, o próximo capítulo se destina ao estudo do federalismo brasileiro contemporâneo, com foco na economia política de nossas relações federativas. Como aconselha Rodden (2005), este é o caminho mais promissor. Exploraremos nossas principais características a fim de conseguirmos uma instituição/instrumento que esteja intrinsecamente ligado a tais atributos. Na obtenção do mesmo, poderemos, com sorte, inferir algo de concreto sobre algum efeito do federalismo fiscal no Brasil.

## CAPÍTULO 2: A ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL: EM BUSCA DE UM DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO

### 2.1 Introdução

A ampla extensão territorial e a presença de marcantes desigualdades regionais induzem o Brasil à adoção da forma federativa (MENDES, 2005). Entretanto, diferentemente do caso dos Estados Unidos, a federação no Brasil não se formou organicamente. No caso norte-americano, havia o objetivo de limitar o poder dos estados, que já desfrutavam de grande autonomia. Em nosso país, a adoção do federalismo foi, em parte, explicada pela necessidade de se repartir o poder político, acomodando interesses das oligarquias, concedendo-lhes poder *de jure*, uma vez que estas manifestavam relativo poder *de facto*. Assim, a organização federativa, em um primeiro momento, foi utilizada como mecanismo de sustentação da recém-proclamada república.

Sustentamos, nas considerações finais do capítulo anterior, que os resultados esperados do federalismo só podem ser, de fato, compreendidos caso se leve em conta a influência de fatores históricos e institucionais, tanto de ordem política como econômica. O federalismo pode ensejar uma multiplicidade de efeitos e trajetórias, variando entre modelos predominantemente cooperativos, competitivos, centralizadores ou descentralizados.

Este capítulo tem por objetivo analisar brevemente a economia política das relações federativas em nosso país. Mais precisamente, nosso foco de avaliação será a partir do período que compreende a redemocratização, culminando na Constituição de 1988, doravante CF88. Entendemos que é a partir da década de 1980 que nosso federalismo fiscal contemporâneo se estrutura, constituindo uma “nova rodada” no movimento de nossas relações federativas. Todavia, é inegável *o path dependence*, ao passo que boa parte das disputas federativas da Nova República é antiga<sup>11</sup>.

Três são as principais características de nosso federalismo e de nossas relações federativas: i) as desigualdades regionais; ii) os diferenciais de receita disponíveis em termos *per capita* entre e intra os entes federativos, e iii) a forte tendência municipalista.

Há quase uma unanimidade de autores que apontam para as disparidades regionais e para os diferenciais de receita tributária entre os entes subnacionais. Por sua vez, outros autores (REZENDE, 1995 e 2018; GOMES e MAC DOWEL, 2000; GIAMBIAGI e ALÉM 2011;

---

<sup>11</sup> Para uma abordagem em perspectiva histórica desde a origem do federalismo no Brasil, ver Lopreato (2020).



AFONSO, 2016) adicionam a forte tendência e tradição municipalista como marcas atuais de nossa federação.

Para atender ao objetivo proposto, o capítulo está dividido em três seções que tratam das três características mencionadas, além desta breve introdução. A seção 2.2 trabalha a relação do federalismo e das desigualdades regionais no Brasil recente. Já na seção 2.3, realizamos a discussão acerca das mudanças empreendidas a partir da década de 1980, que culminaram em um novo pacto federativo. Destacamos a divisão de receitas e de competências, e a nossa flagrante preferência por transferências. Processo esse que, em parte, foi responsável por alçar os municípios na cena política nacional. Desse modo, a seção endereçará a explicação das outras duas características de nosso federalismo: o diferencial de receitas *per capita* e a tendência municipalista. Por fim, na seção 2.4, destinada às considerações finais, apontamos para um instrumento específico de nosso federalismo que se relaciona, em sua formulação, às três características e que será fundamental para uma análise empírica sobre o federalismo brasileiro.

## **2.2 Federalismo e Desigualdades Regionais no Brasil recente**

No título do capítulo 5 do livro *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Marta Arretche lança uma pergunta instigante. Seriam *federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?* Isto é, a ideia de se organizar politicamente de maneira que cada unidade subnacional tenha certa autonomia sobre seus respectivos processos decisórios e de alocação de recursos, em tese, não ensejaria a possibilidade de desigualdade de resultados entre os entes federados?

Na visão de Arretche (2012), tanto as desigualdades regionais como a relação entre a União e os entes subnacionais são importantes para se explicar as razões da adoção da forma federativa em nosso país. Nesse sentido, a separação entre as unidades ricas e pobres estaria na origem de uma arquitetura de Estado que facilitaria a manutenção da União, evitando, assim, ímpetos separatistas. Logo, a possível “contradição entre os termos” poderia ser superada, uma vez que se admita não haver, obrigatoriamente, uma correlação entre estados unitários e centralização, e estados federativos e descentralização.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Esta seria, por exemplo, a clássica divisão empreendida pela Ciência Política: ver Lijphart (2011). No capítulo anterior, ao se discutir as diferentes correntes teóricas do federalismo fiscal, constatou-se que o termo *fiscal* indicaria, em muitos casos, a mera descentralização de recursos, pouco importando exatamente qual seria o modelo constitucional adotado de fato por um dado país. No federalismo fiscal, tal qual compreendido à luz da *Welfare Economics* e nas abordagens recentes, o federalismo seria precedido de instrumentos de coordenação do Governo

Com efeito, a descentralização da execução de políticas pode ser plenamente compatível com a centralização da autoridade, mesmo em Estados que adotam o federalismo. Este é justamente o caso brasileiro, onde o *trade-off* entre centralização da autoridade no Governo Central sobre as regras de execução de políticas e as desigualdades de resultados entre os entes federados teria sido resolvido em favor do primeiro (ARRETCHE, 2012).

Desde a década de 1930, a ideia de se garantir o equilíbrio de representação das jurisdições ricas e pobres vem moldando o desenho das instituições políticas do país. Bem ou mal, a garantia desse equilíbrio fortaleceu as articulações entre as regiões, sendo nosso processo de desenvolvimento indispensável para garanti-lo como tal e manter a unidade nacional, ao mesmo tempo em que explica a convivência paradoxal de duas forças contraditórias nas relações federativas brasileiras: a presença de um centralismo autoritário e do mandonismo local (RODRIGUEZ, 1995; ARRETCHE, 2012).

Ainda que as desigualdades regionais no Brasil, tal qual manifestadas hoje em dia com a região Nordeste mais pobre que a região Sudeste, por exemplo, sejam observadas já no século XIX (BARROS, 2011)<sup>13</sup>, o processo de acentuada concentração é bem mais recente, ocorrendo em meados do século XX, já sendo o Brasil uma federação. Logo, as ações para mitigar tal problema igualmente se inserem na lógica de manter a harmonia federativa.

A CF88, ao adotar um modelo de federalismo com aspirações cooperativas, não nega sua tendência em prol do desenvolvimento equilibrado, mesmo que a operacionalização dessa cooperação seja falha e muitas vezes caminhe no sentido contrário, resultando em competição predatória. Desse modo, os debates acerca do federalismo e do combate às desigualdades regionais devem ser tratados, se possível, de maneira conjunta, assim como pretendido neste trabalho.

Nas duas subseções seguintes, apresentamos um breve panorama da questão regional tal como esta se apresenta a partir da década de 1990 e o conjunto das principais ações do Estado para mitigar o problema, com destaque para a PNDR.

Obviamente, reconhecemos toda a existência de um extenso debate na literatura sobre a temática das desigualdades regionais para períodos anteriores à década de 1990. Todavia,

---

Central, objetivando a melhor alocação de recursos. Logo, podemos admitir a convivência da autoridade do Governo Central para formular e coordenar ações dos entes subnacionais em uma estratégia cooperativa.

<sup>13</sup>Segundo Barros (2011, Cap. 2), as desigualdades se acentuam com a chegada da Corte portuguesa. Para o tema das desigualdades regionais em perspectiva histórica, ver Barros (2011); Cano (1977; 2007<sup>a</sup>, 2007<sup>b</sup>). Sem dúvida, Furtado (1959) é referência primordial, dada sua hipótese interpretativa ser muito influente na literatura de economia regional. Sobre o “primeiro” grande movimento de desconcentração que vai de meados de 1970 até inícios dos anos de 1980, ver: Guimarães Neto (1996) e Diniz (1993).

dentro do escopo desta dissertação, entendemos ser mais adequado adotarmos uma periodização mais “recente”.

### **2.2.1 Um Panorama da Dinâmica Regional pós-1990**

O objetivo desta subseção é realizar um breve panorama da dinâmica regional “recente”, a partir de 1990. Nessas três décadas, destacamos duas fases. A primeira fase, que marca os anos de 1990, caracteriza-se pela mudança do enfoque no debate em torno da questão regional, que passa a se preocupar com o risco de fragmentação da economia nacional e os efeitos da globalização econômica. Já a segunda fase se dá a partir da década de 2000 e, a despeito da consolidação da globalização econômica, marca um processo de amenização da reconcentração produtiva mediante uma participação ativa do Estado (MONTEIRO NETO; BRANDÃO e CASTRO, 2017), ainda que de forma tímida.

A década de 1990 é um importante marco para a problemática da questão regional recente, pois é a partir desse período que se alteram as bases da chamada “questão regional”. Com a crise provocada pelos choques do petróleo, o Estado Desenvolvimentista, que até então atuava ora como patrocinador do processo de concentração regional (1950 – 1970), ora como patrocinador da desconcentração (1970 – 1990), perde sua capacidade de agente principal do desenvolvimento e muda sua forma de atuação no domínio econômico (BACELAR, 2000).

Nesse período, quase toda a arquitetura de intervenção do governo federal voltou-se para a agenda de estabilização macroeconômica, rebaixando o grau de prioridade das políticas de desenvolvimento regional (MONTEIRO NETO; BRANDÃO e CASTRO, 2017). Assim, conforme destaca Bacelar (2000), apostava-se que a estabilidade macroeconômica, propiciada por reformas liberalizantes, se traduziria em condição suficiente para promoção de um desenvolvimento equilibrado. Entretanto, embora exitosas em determinados aspectos, as reformas do período, em especial o processo de abertura financeira e comercial, produziram, de acordo com Diniz (1995), impactos diferenciados sobre o território.

Antes caracterizada pela atenção às chamadas “regiões problemas”, a questão regional passou a se manifestar também nas esferas intra-regionais. Na ausência de políticas concretas, cidades e microrregiões que já dispunham de relativo dinamismo, adquirido no processo de desconcentração anterior, obtiveram maior êxito em absorver os novos paradigmas tecnológicos e se inseriram na nova dinâmica imposta pela abertura comercial (BACELAR, 2000).

Nesse processo, se destacaram as cidades médias, que passaram a compor uma área poligonal de desenvolvimento territorial. Este polígono seria composto pelas cidades de “Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre- Florianópolis-São José dos Campos-Belo Horizonte” que, por disporem de maiores dotações de fatores, mão de obra qualificada, infraestrutura e oferta de serviços especializados, emergiram como pólos de dinamismo da economia nacional (DINIZ, 1995, p. 420).

Do ponto de vista das ações do Estado, entre 1990 – 2000, as intervenções com efeitos regionais, mesmo que muito tímidas, passaram a privilegiar investimentos visando à “integração competitiva” justamente em áreas já dinâmicas. Nesse mesmo período, houve um certo abandono das áreas estagnadas<sup>14</sup>, reforçando uma tendência que autores denominam de “desconcentração concentrada”. Assim, não haveria mais, no Brasil, do ponto de vista da escala de grandes regiões, regiões deprimidas e/ou decadentes, mas regiões com atrasos relativos (MONTEIRO NETO *et al*, 2017, p. 62).

Nessa nova realidade, a escala macrorregional torna-se cada vez mais insuficiente como objeto de observação (BACELAR, 2000). Logo, o Nordeste, tido tradicionalmente como “região problema”, e a região Sudeste, a mais rica, não seriam áreas internamente homogêneas. Dito de outro modo, nessas duas regiões antagônicas, em termos de desenvolvimento geral, coexistiriam áreas igualmente dinâmicas e igualmente em situações delicadas em função do desenvolvimento socioeconômico.

Em suma, a questão regional passa a existir também dentro das várias macrorregiões brasileiras de maneira mais visível, e as medidas de política governamental empreendidas entre 1990 – 2000, ou a ausência delas, contribuíram para o enfraquecimento dos elos da economia brasileira, ancorados na industrialização do estado de São Paulo e que se difundiam para as demais áreas do território brasileiro (BACELAR, 2000; MONTEIRO NETO; BRANDÃO e CASTRO, 2017). Em parte, tais mudanças na economia nacional reforçam as teses empreendidas de desarticulação produtiva sustentadas por Cano (2007b) e de fragmentação da economia nacional, tal qual defendida por Pacheco (1998).

O novo padrão que se impôs ao problema das disparidades regionais fomentou, a partir de 2003, uma nova rodada de debates que se traduziu em um comportamento mais ativo das autoridades governamentais. Aliado a isso, o moderado crescimento apresentado pela economia

---

<sup>14</sup> Toma-se aqui, como referência, as ações empreendidas pelos programas Brasil em Ação (1996 – 1999) e Avança Brasil (2000 – 2003) pelo governo FHC, tratadas em Bacelar (2000). Estas não eram políticas estritamente regionais, contudo, foram os principais planos, tendo o Programa Brasil em Ação se constituído com base no Plano Plurianual de 2000 – 2003.

brasileira na primeira década de 2000 foi acompanhado por fatos relevantes no tocante ao desenvolvimento regional do país.

De acordo com estudo de Resende *et al.* (2015), as mudanças podem ser divididas tanto no que diz respeito a indicadores, medidas e ritmos de convergência e divergência entre as regiões, bem como por mudanças nas políticas e instrumentos de intervenção<sup>15</sup>.

Com o moderado crescimento econômico na primeira década do século XXI, caminhou também um paulatino processo de convergência entre as regiões brasileiras. Pela ótica regional, o dinamismo econômico dos anos 2000 – 2010 foi superior justamente nas localidades alvos das ações típicas da política regional – Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, que cresceram a taxas superiores à média nacional e como as regiões mais desenvolvidas (MONTEIRO NETO, *et al.* 2017).

As regiões Norte e Nordeste, no referido período, cresceram a taxas médias de 5,6% e 4,4%, respectivamente. O ganho foi expressivo também se comparado à década anterior (1990) em que essas regiões cresceram ao ritmo de 1,3% e 2,1% ao ano. O bom desempenho econômico sustentou a tendência de convergência de longo prazo dos PIBs dos estados dessas referidas regiões.

Embora a literatura aponte não haver uma escala de análise mais apropriada do que outra para sintetizar as dinâmicas regionais (RESENDE *et al.*, 2015), as análises mais desagregadas tornam-se úteis, como mencionado anteriormente, para se avaliar as desigualdades manifestadas dentro das grandes regiões.

Para tal, em termos metodológicos, Resende *et al.* (2015) separam as grandes regiões em dois subgrupos: Norte e Nordeste, e o restante do país. Ademais, para o caso dos municípios, os autores utilizaram a abordagem das Áreas Mínimas Comparáveis (AMC), que são definidas por grupos de municípios cujas fronteiras são mantidas constantes no período de análise, mitigando com isso possíveis distorções de comparação, uma vez que, ao longo dos anos, houve um aumento no número de municípios. Desse modo, os autores depreendem que, embora haja uma tendência à convergência de longo prazo dos PIBs estaduais e das mesorregiões, em níveis mais desagregados, microrregiões e municípios (AMC), prevalece a tendência de divergência.

A separação nos dois subgrupos revela que, nas regiões Norte e Nordeste, tais tendências foram mais aparentes (RESENDE *et al.*, 2015). A dispersão entre os PIB's dos estados se reduziu, no entanto, pela escala microrregional e municipal, prevaleceu um

---

<sup>15</sup> Resende *et al.* (2015) avaliam uma série de fatos estilizados sobre a temática regional recente. Aqui, tratamos de alguns desses fatos, que julgamos mais pertinentes ao escopo do trabalho.

movimento de divergência. Tais fatos respaldam a relevância dos apontamentos feitos por Bacelar (2000).

A compatibilização desse fenômeno, todavia, pode ser explicada por outros dois fatos estilizados relevantes da dinâmica regional brasileira recente. O primeiro deles diz respeito ao crescimento expressivo das cidades médias, o que impõe importantes reflexões sobre tendências futuras da política pública regional. Já o segundo fato compete à concentração da indústria ainda muito aglomerada no polígono Centro-Sul e nas regiões metropolitanas do Nordeste, o que, por sua vez, realça a relevância das respectivas composições setoriais para a temática das desigualdades regionais.

O estudo de Monteiro Neto *et al.* (2017) indica que na década de 1990, tanto a dinâmica populacional como a produtiva eram conduzidas e concentradas nas regiões metropolitanas. Todavia, nos primeiros 10 anos da década de 2000, o que se verificou foi uma reversão dessa tendência. Os municípios pequenos, com até 50 mil habitantes, e as cidades médias, entre 100 e 500 mil habitantes, apresentaram média de crescimento superior à média nacional (MONTEIRO NETO *et al.*, 2017).

Por outro lado, as cidades de pequeno porte indicaram taxas de crescimento do PIB em cerca de 4,54%, e as cidades médias, de 50 a 100 mil habitantes e entre 100 e 500 mil habitantes, registraram crescimento na ordem de 4,04% e 4,43%, respectivamente. Nesse período entre censos, as cidades com mais de 1 milhão de habitantes registraram crescimento médio anual de 2,56%, pouco mais de 1 p.p abaixo da média nacional de 3,5% (RESENDE *et al.*, 2015).

O destaque dado às cidades médias, contudo, aparece quando se leva em conta a dinâmica populacional. Embora os municípios pequenos tenham registrado maiores taxas de crescimento do produto, a dinâmica populacional nas pequenas cidades foi bem tímida, muito diferente da dinâmica demográfica nas cidades médias, que esteve acima da média nacional.

Os dados do IBGE, compilados nos estudos de Resende *et al.* (2015), apontam que as pequenas cidades, em média, exibiram taxas de crescimento populacional menores que 1%. A situação é menos favorável quando se considera as cidades pequenas e também distantes das capitais, em 300 km ou mais, nas quais a taxa média de crescimento populacional é de 0,65%. Em sentido oposto, as taxas dos municípios de médio porte figuraram acima da média nacional. Para as cidades de 100 a 500 mil habitantes, o crescimento populacional foi na ordem de 1,59% ao ano, contra 1,03% das grandes cidades e 1,17% da média nacional.

Ainda no que tange ao logro das cidades médias, em 2010, os municípios que se situavam entre 50 e 100 km da capital tinham um PIB *per capita* de 91,1%, correspondente às cidades com mais de 1 milhão de habitantes (RESENDE *et al.*, 2015).

Em verdade, o “fenômeno das cidades médias” já despontava nas análises de Diniz (1993 e 1995). Como mencionado anteriormente, o autor destaca a desconcentração da atividade da industrial, porém, chama a atenção para uma área bem delimitada – “poligonal” – na qual a mesma se circunscreve e que, na década de 1990, se impõe com maior força. Na década seguinte - anos 2000 - tal tendência foi mantida. Isto é, desconcentrou-se a indústria, mas apenas na área restrita do polígono.

De acordo com Resende *et al.* (2015), a grosso modo, entre 1990 e 2007, verificou-se o espraiamento do emprego na manufatura de transformação, tendo como destaque a desconcentração em direção à região Centro-Oeste. Ressaltam-se também a expansão para a região Sul e a manutenção do padrão nas áreas metropolitanas da região Nordeste. De acordo com os autores, uma marca desse período é a perda relativa dos empregos industriais no estado de São Paulo. No início dos anos 1990, das 10 maiores microrregiões em termos de empregos industriais, 50% estavam nesse estado, ao passo que, em 2007, apenas as Microrregiões de São Paulo e Campinas permaneceram na lista. Nesse período, o destaque ficou por conta da região Sul, que dobrou a participação de suas microrregiões, tendo agora 5 das 10 maiores microrregiões industriais.

Em estudo mais recente, trazendo a abordagem de Aglomerações Industriais Relevantes (AIRs)<sup>16</sup> e os dados até o ano de 2015, Monteiro Neto, Silva e Severian (2020) mostram que 73,1% das AIRs se localizavam nas regiões Sul e Sudeste, que também computavam 78,1% do valor adicionado bruto desse setor. Reforçando, assim, a ideia de que tal atividade se mantém concentrada nas regiões mais desenvolvidas. Há que se ressaltar, contudo, que as alterações nos empregos industriais indicam maior perda nas regiões mais desenvolvidas. Entre 1995 e 2015, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste aumentaram suas respectivas participações na quantidade de AIRs – 32% das novas aglomerações surgiram nessas macrorregiões.

A análise dos autores também aponta para a existência de aglomerações industriais potenciais que estariam emergindo por todo o território nacional. Áreas que contêm entre 1 mil e 4.999 empregos industriais – Norte, Nordeste e Centro-Oeste, predominantemente – ou entre 4.999 e 9.999 empregos industriais – Sul e Sudeste. Tais áreas são de grande relevância para a política regional, pois apresentam dinâmicas mais fracas, demandando atenção especial para possíveis intervenções (MONTEIRO NETO; SILVA e SEVERIAN, 2020).

A importância do setor industrial em análises regionais é marcante. Em verdade, mesmo em um período caracterizado pela desindustrialização, como mais acentuadamente vem sendo

---

<sup>16</sup> Microrregiões que contêm mais de 10 mil empregos industriais.

os últimos 20 anos, houve aumento nas AIRs entre 1995 e 2015. Nesse processo, o território se mostrou elemento fundamental, visto que as novas aglomerações se formam aproveitando as vantagens de economias de aglomeração, oferecidas por áreas já desenvolvidas.

Esse padrão das AIRs e das áreas potenciais, mesmo que em contexto de perda relativa da atividade manufatureira, impôs e ainda impõe importantes desafios para a política regional, particularmente por demandar ações condizentes com um “novo paradigma de intervenções”.

### **2.2.2 Políticas Regionais e articulação federativa**

Realizando um balanço recente das ações do poder público na área das políticas de desenvolvimento regional, destacamos três pontos relevantes a serem trabalhados e articulados nesta subseção: i) a maior atenção às políticas regionais a partir de 2003, culminando com a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); ii) dificuldades de implementação de políticas regionais recentes, devido ao desarranjo federativo, e iii) políticas de abrangência nacional com relevantes impactos sobre o território.

É a partir de 2003, a despeito de consolidada lógica da globalização econômica influenciando cada vez mais sobre os diversos níveis do território, que se retomam no país os debates sistemáticos a respeito do desenvolvimento regional, abandonados na década anterior. Desse movimento, por parte do Estado, foram tomadas medidas mais ativas que buscavam enfrentar a perene questão das desigualdades à luz dos novos desafios do século XXI, com destaque para a formulação da PNDR.

As discussões em torno de uma nova política de abrangência nacional se colocaram na agenda, visto o apelo de especialistas ligados à temática. Em influente artigo, Bacelar (1999) chamou a atenção para a necessidade da retomada de uma política regional incluída em um plano geral de desenvolvimento. Não surpreendentemente, Tânia Bacelar de Araújo foi a economista convidada para chefiar a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, coordenando a equipe de trabalho responsável pela elaboração da referida política (COÊLHO, 2017).

Os trabalhos iniciados em 2003 visavam a elaboração de uma política de governo, ou seja, objetivava criar ações que não ficassem restritas apenas de um único ministério, mas que contasse com capilaridade por diversas pastas do Poder Executivo Federal (MACEDO e PORTO, 2018). De acordo com Coêlho (2017), a PNDR tinha como estratégia valorizar a diversidade ambiental, socioeconômica e cultural do país.



Nesse sentido, a política foi elaborada a fim de atender dois objetivos principais: a redução das disparidades regionais e aproveitar o potencial endógeno de cada região, tendo como diferencial das iniciativas anteriores a abordagem em mais de uma escala: municípios, microrregiões, mesorregiões etc., rompendo com a visão tradicional que delimita o problema regional brasileiro ao Nordeste e Norte. Ademais, foi dada ênfase ao papel preponderante do Governo Federal. Em verdade, o reforço da ênfase nacional seria “compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intra regionais” (COÊLHO, 2017, p. 74; RESENDE, 2017).

A escala microrregional foi utilizada para a elaboração das tipologias territoriais usadas pela PNDR, valendo-se de duas variáveis-chaves municipais, uma estática e outra dinâmica: a renda domiciliar *per capita* e a variação dos respectivos produtos internos brutos. Disso resultaram as quatro tipologias sub-regionais utilizadas pela política: Alta Renda; Dinâmica; Estagnada, e Baixa renda (COÊLHO, 2017; PAIVA, QUAGLIO e FONSECA, 2018).

Em 2007, através do Decreto n° 6.047, instituiu-se a PNDR. A figura 2.1 apresenta as microrregiões tal qual classificadas pela tipologia da política. De acordo com Portugal e Silva (2020), entre os recortes prioritários da política, estavam a faixa de fronteira<sup>17</sup>, o semiárido e as regiões integradas de desenvolvimento em torno de Brasília, Teresina, Petrolina e Juazeiro, bem como as mesorregiões diferenciadas, criadas pelo Ministério da Integração Nacional. Na figura 2.2, estas áreas prioritárias podem ser visualizadas.

Cabe destacar que, com exceção das regiões de alta renda, outros recortes territoriais já existentes na política regional poderiam ser incluídos nas ações formuladas no âmbito da PNDR. Este era o caso dos territórios rurais, criados com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar em áreas afetadas por problemas sociais, ambientais e com estagnação econômica (PORTUGAL e SILVA, 2020).

De acordo com Portugal e Silva (2020), no que tange à responsabilidade, a PNDR ficou sob os guarda-chuvas dos Ministério da Integração Nacional e das recriadas Superintendências da Amazônia (Sudam), do Nordeste (Sudene) e do Centro-Oeste (Sudeco)<sup>18</sup>. Já no que diz respeito aos instrumentos, a política contou com fundos constitucionais de desenvolvimento regional, incentivos fiscais, a expectativa, que jamais saiu do papel, de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e com os projetos elaborados para atuar nas áreas selecionadas pela política (PORTUGAL e SILVA, 2020).

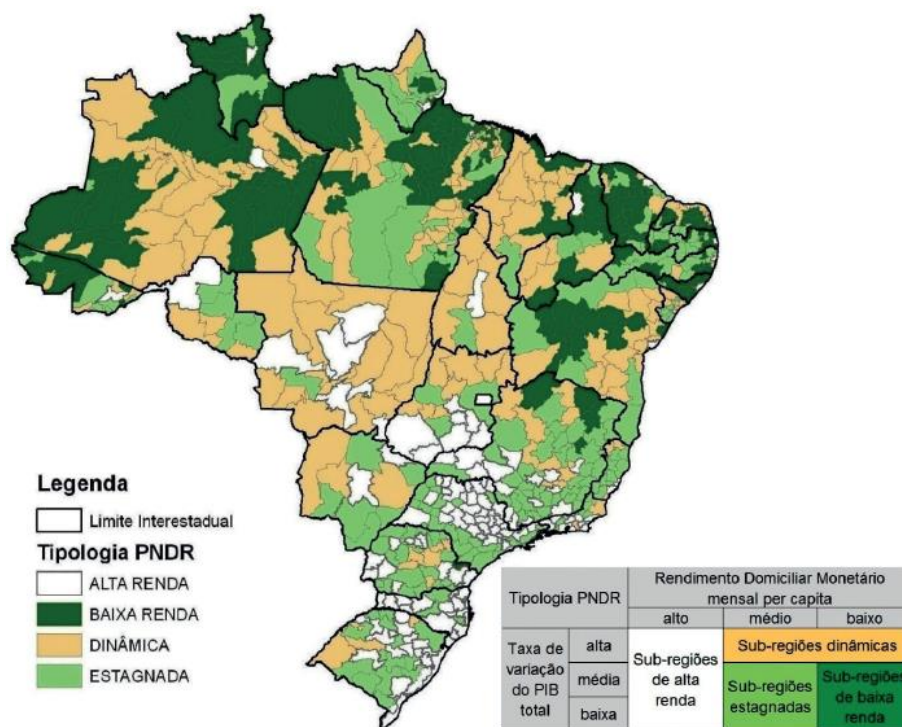
---

<sup>17</sup> Esta área é indicada pela CF88 como espaço a ser considerado pelas políticas regionais (PORTUGAL e SILVA, 2020, p. 103).

<sup>18</sup> Sudam e Sudene foram recriadas em 2007, ao passo que a Sudeco foi recriada em 2009.

Nesse sentido, embora imbuída de uma concepção inovadora, a PNDR, sem dúvida, ficou aquém das expectativas quando se avalia sua efetiva implementação. Entre os principais fatores limitantes, estariam a falta de consolidação de ações da política em instrumentos normativos concretos (leis) e, sobretudo, a “incipiente governança constituída em um ambiente de competição, baixa coordenação e não cooperação entre entes federados e ministérios” (PORTUGAL e SILVA, 2000, p. 105).

Figura 2.1 – Microrregiões conforme tipologia adotada pela PNDR (2007)



Fonte: Reproduzida de Portugal e Silva (2020, p. 103)

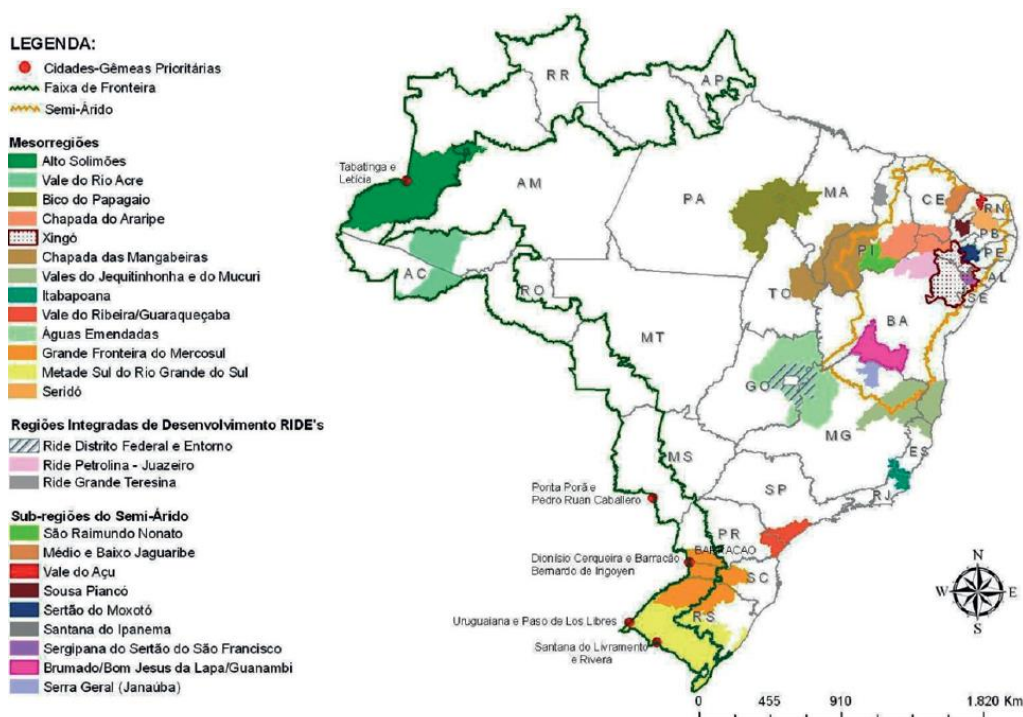
A questão federativa, portanto, seria um importante fator para entender, entre outras causas, o malogro da PNDR. Segundo Coêlho (2017), o fracasso na aprovação do FNDR esteve ligado a esse fator, pois a atomização de interesses e a ausência de propósito federativo comum barraram a proposta de reforma tributária que viabilizaria a criação do referido fundo.

A atuação dos municípios e a PNDR é tema do trabalho de Magalhães *et al* (2017). Avaliando, através de questionários, os gestores públicos locais, os autores sustentam que um dos impeditivos da PNDR não ser uma política nacional autônoma, capaz de aplicar recursos nos locais mais necessitados, está em sua operacionalização institucional<sup>19</sup>. Os secretários

<sup>19</sup> Foram selecionados, na abordagem dos autores, 18 municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

municipais alegam que a ausência de corpo administrativo qualificado impediria muitos municípios de obterem recursos para projetos que poderiam ter alto retorno, por exemplo, uma boa formação de quadros técnicos se traduz em oportunidades de obter recursos mediante editais públicos, que firmam convênios com a União para a execução de projetos.

Figura 2.2 – Áreas de ações prioritárias adotadas pela PNDR (2007)



Fonte: Reproduzida de Portugal e Silva (2020, p. 104)

Entretanto, instigante é o fato de os gestores pouco enfatizarem a importância dos órgãos e instituições, como a Sudene, Sudam, e dos bancos regionais, como BNB e Basa. Destacando, em alguns casos, as experiências frustradas de trabalhar com esses bancos (MAGALHÃES *et al.* 2017). Reforçamos com isso os apontamentos de Portugal e Silva (2020) a respeito dessas superintendências. Segundo esses autores, desde meados de 1980 e após as recriações dessas instituições, as superintendências seriam controladas pelo Poder Legislativo. Desse modo, os congressistas as utilizam como forma de aplicação de emendas parlamentares. No caso da Sudam, a título de exemplo, em 2018, 80% da previsão de recursos para a execução de programas vinham de emendas dos legisladores (PORTUGAL e SILVA, 2020).

A bem da verdade, ainda que a governança no âmbito da PNDR tenha sido relativamente falha, a alta competição, a baixa coordenação e cooperação podem ser encaradas como fatores quase crônicos para marginalidade dada a política regional no atual desenho do Pacto Federativo. De acordo com Vieira (2013), a inexistência de mecanismos de coordenação

fomentaria atividades autocentradas que se traduzem na guerra fiscal, o que explicaria comportamentos não cooperativos e o acirramento da competição entre os entes federados. Esta tendência fica nítida quando muitos gestores e secretários municipais identificam apenas a isenção fiscal como mecanismo para a atração de investimentos, ignorando o papel da infraestrutura e de um ambiente econômico e institucional apropriado (MAGALHÃES *et al*, 2017)

Algo que poderia favorecer os comportamentos de cooperação seriam os Consórcios Intermunicipais. Todavia, esta ainda é uma prática pouco arraigada nas relações federativas, sendo poucos os municípios que a utilizam para fins de políticas de desenvolvimento econômico. Logo, as municipalidades acabam por enxergar seus vizinhos como simples usuários de seus serviços públicos e privados – os chamados *free riders*, nos termos do 1º capítulo - e não como parceiros para a promoção de desenvolvimento local (MAGALHÃES *et al*, 2017).

Diante das dificuldades com a implementação de políticas regionais, um outro fato estilizado ganha notoriedade nas últimas décadas: as políticas públicas de abrangência nacional, sem um enfoque explicitamente regional, estariam gerando impactos positivos sobre o território. Figuram nessa qualidade, por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF), o benefício de prestação continuada (BPC) e as ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Resende *et al* (2015) mostram a importância desses programas quando comparam os volumes dos desembolsos dessas ações com os repasses dos fundos constitucionais de desenvolvimento. No caso do Bolsa Família, entre 2004 e 2010, foram desembolsados cerca de 52,8 bilhões para as regiões NO, NE e CO. Esse valor é o equivalente a 63,5% das operações contratadas pelos fundos de desenvolvimento regional no mesmo período – instrumentos estes explicitamente regionais. No que se refere ao BPC, no mesmo período, os valores são semelhantes. As somas dos benefícios equivalem a 64,5% de todo o montante acumulado das operações contratadas do FNO, FNE e FCO.

Uma parte da literatura empírica aponta que o problema regional pode estar intimamente ligado ao problema das desigualdades pessoais de renda. Segundo Barros (2011), quando há maior concentração de renda, as disparidades regionais, medidas pela renda *per capita*, tendem a ser maiores. Em síntese, assume-se que há desigualdade regional, pois há desigualdade entre indivíduos. Disso resultaria o sucesso de programas como BPC e o PBF, que tendem a estimular o consumo agregado das economias regionais.

Com impacto distinto no território, porém, representativo, destacam-se os desembolsos do BNDES. Dados presentes em Monteiro Neto *et al* (2017) nos permitem afirmar que, comparado aos valores acumulados dos desembolsos do banco entre dois períodos: 2000 – 2006 e 2006 – 2012, houve um aumento expressivo de recursos para as regiões NO, NE e CO, na ordem de 120%, 244% e 161%, respectivamente.

Juntamente com os fundos constitucionais de desenvolvimento, estes desembolsos se destinam, em sua maioria, ao financiamento de empreendimentos produtivos e às políticas setoriais focalizadas, importantes para a modificação estrutural das economias regionais. Entretanto, no período avaliado pelos autores, fica clara a tendência de que os recursos explícitos da política regional (FNE, FNO e FCO) apresentaram uma diminuição retaliativa frente às demais fontes de financiamento. Assim, em vista da magnitude de recursos destinados a políticas não explicitamente regionais, depreendemos que estas passaram a comandar, em grande parte, as mudanças estruturais recentes nas regiões menos desenvolvidas (MONTEIRO NETO *et al.*, 2017).

### **2.3 O Federalismo Fiscal na Constituição de 1988: Sístole ou Diástole?**

Ao longo de nossa trajetória como um Estado Federativo, transcorreram períodos de *sístoles* (contração) e *diástoles* (desconcentração), tanto no que se refere a receitas tributárias quanto ao poder político de fato. De acordo com Giambiagi e Além (2011), há, no Brasil, uma correlação entre momentos de maior liberdade política, associada à maior descentralização fiscal, e momentos de maior centralização política, associados à centralização de receitas na União.

O capítulo mais recente dessa trajetória começa oficialmente com a promulgação da CF88 e é tido por muitos estudiosos e analistas como um capítulo de forte descentralização. Entretanto, não podemos apontar a existência de um consenso na literatura, pois um outro conjunto de autores, diferentemente da interpretação convencional, avaliam o desenho das relações federativas engendradas pela CF88 como mais um capítulo da centralização estatal.

O primeiro grupo de autores sustenta que o resultado do processo de 1988 se traduziu em um Estado Central fraco, com grandes dificuldades em implementar políticas de seu interesse<sup>20</sup>. Do ponto de vista das finanças públicas, a forte presença de transferências intergovernamentais do Centro para os entes subnacionais, por exemplo, seria o reflexo de um

---

<sup>20</sup> Para mais detalhes dessa visão ver Lamounier (1992)

Governo Central que enfrenta fortes restrições para realizar os ajustes de ordem macroeconômica.

Já no segundo grupo de autores, entre os quais destacamos Arretche (2012), as conclusões acerca do “processo de descentralização” são opostas à corrente majoritária. Segundo a autora, o grande equívoco que se comete em análises sobre o federalismo no Brasil seria o de limitá-lo em sua dimensão fiscal, avaliando apenas a aplicação dos recursos, mas negligenciando a capacidade regulatória para a aplicação desses mesmos recursos, isto é, as diferenças entre o *policy-making* e o *policy-making-decision*. Por esse prisma, o que se verifica, no Brasil, sobretudo após meados de 1990, é uma acentuada tendência à recentralização, sendo a CF88 um grande movimento de sístole do poder político em favor da União, com importantes modificações nas relações federativas.

No que tange à faceta econômica de nossa federação, o capítulo que disciplina sobre as finanças públicas buscou mitigar o crônico problema de diferenças entre as receitas orçamentárias dos entes federativos. Em especial, o movimento municipalista, que ganhou corações e mentes nos debates da constituinte, foi amplamente fortalecido (SALTO, 2013). Mesmo que poucos tenham sido os impostos de competência local, após as inúmeras transferências obrigatórias, os governos locais aumentaram consideravelmente seus recursos disponíveis (AFONSO, 2016).

A tabela 2.1 apresenta um panorama das finanças públicas municipais no Brasil, dividido por regiões. Na tabela, temos os valores por habitante das receitas correntes dos municípios em 2010 e 2019, antes e depois de computadas todas as transferências. Na primeira parte, observamos as estimativas de receitas próprias médias *per capita* dos governos locais (IPTU, ITBI e ISS), para o Brasil e regiões. Já na segunda parte, são computadas as demais todas as demais transferências constitucionais e voluntárias.

Verificamos que o papel distributivo do Estado é expressivo tanto em aumentar a disponibilidade de recursos como em promover ganhos para as regiões menos desenvolvidas. Tomemos como exemplo a região Nordeste. Em 2010, se computadas apenas receitas correntes de bases próprias, os municípios dessa região teriam apenas 39,3% do valor médio nacional. A partir do sistema de partilha, vemos que a proporção sobe para 77,1%. Em termos absolutos, os montantes também são expressivos; para 2010, as estimativas acusam uma receita *per capita* própria de R\$ 69,38, entretanto, após todas as transferências, os municípios ficam com uma média de R\$ 2.545, 22. Em 2019, quase dez anos depois, partindo de uma receita própria *per capita* de R\$ 83,81, equivalente a 37,7% da média nacional, chegamos a um montante de R\$

3.222,88 por habitante após as transferências, o que corresponde a quase 80% dos valores médios nacionais.

Tabela 2.1- Receitas Corrente Média, antes e depois das transferências - municípios brasileiros (valores *per capita* - em R\$, 2020)

Brasil e Regiões	Receitas próprias (IPTU, ITBI e ISS) (a)		Receitas próprias + Transferências (b)		(b) / (a)
	R\$	BR=100	R\$	BR=100	
<b>2010</b>					
Norte	137,82	78,1	2.677,59	81,1	19,43
Nordeste	69,38	39,3	2.545,22	77,1	36,69
Sudeste	262,46	148,7	3.687,14	111,7	14,05
Sul	211,09	119,6	3.944,13	119,5	18,68
Centro-Oeste	230,12	130,4	3.778,27	114,5	16,42
<b>Brasil</b>	<b>176,49</b>	<b>100</b>	<b>3.300,11</b>	<b>100</b>	<b>18,70</b>
<b>2019</b>					
Norte	121,00	54,5	3.267,45	79,0	27,00
Nordeste	83,81	37,7	3.222,88	77,9	38,45
Sudeste	306,98	138,2	4.328,98	104,6	14,10
Sul	312,67	140,8	5.296,65	128,0	16,94
Centro-Oeste	316,29	142,4	4.850,04	117,2	15,33
<b>Brasil</b>	<b>222,08</b>	<b>100</b>	<b>4.137,60</b>	<b>100</b>	<b>18,63</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados estimados pelo IPEA, segundo a metodologia proposta por Santos, Motta e De Faria (2020). Valores deflacionados pelo IPCA, em maio de 2020.

É possível deprendermos que, embora haja uma redistribuição de fato, ela ainda é insuficiente, uma vez que, no caso dos municípios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as receitas *per capita*s se mantêm relativamente bem acima das médias nacionais, mesmo após as transferências, ao passo que Norte e Nordeste ainda não alcançaram essa média.

Tais resultados estão em linha com as proporções presentes no trabalho de Monteiro Neto (2013), que realiza um exercício semelhante a esse para os anos de 2000 e 2010, entretanto, para as finanças públicas estaduais. O autor também destaca o relevante papel distributivo do sistema de transferências, mas salienta que ele está sendo mais efetivo para os estados da região Norte do que para os estados do Nordeste.

Em face do exposto, chama atenção o papel das transferências em elevar as disponibilidades de recursos para todos os municípios brasileiros, independente da região. Em média, se os municípios brasileiros contassem apenas com suas receitas próprias, teriam, em 2019, um total de R\$ 222,08 por habitante. Após todas as transferências – estaduais e federais – esse valor aumenta mais de 18 vezes, chegando ao montante de R\$ 4.137,60. Esta “fotografia”

representa os anseios e disputas que estiveram em jogo no processo de reformulação das finanças públicas no contexto da constituinte e que fortaleceram a representatividade dos municípios na cena federativa.

Não obstante o papel equalizador desempenhado pelo Estado no que tange às finanças públicas subnacionais, uma análise mais atenta da tabela 2.1 revela a insuficiência, ou mesmo a incapacidade, que a mera transferência de recursos fiscais aos entes federativos tem em alterar as estruturas produtivas locais. O que se verifica é que, no período de quase 10 anos coberto pela tabela, não houve uma mudança da estrutura produtiva que possibilitasse o aumento de receitas próprias geradas pelos municípios das regiões Norte e Nordeste.

Olhando apenas para a primeira parte da tabela percebe-se que entre 2010-2019, os municípios nordestinos tiveram um aumento pequeno da arrecadação própria por habitante, de R\$ 66,38 para R\$ 83,81. Nos municípios do Norte, houve, na média, uma queda desses valores, que passaram de R\$ 137,82 para R\$ 121,00. Já as regiões Sul e Centro-Oeste tiveram um aumento de aproximadamente 50% e 40% na arrecadação própria por habitante, respectivamente. Em termos relativos, isto é, se comparado com a média nacional a situação é mais grave. O Nordeste caiu de 39,3% para 37,7%, ao passo que os municípios da região Norte recuaram em quase 15 p.p. O que poderia explicar tal fato?

Uma abordagem bastante tradicional da literatura de desenvolvimento regional aponta para os chamados problemas de “vazamento da renda”. Onde a renda gerada em um dado espaço geográfico é absorvida por outro espaço. Historicamente, dada a formação econômica entre as regiões, os vazamentos de renda que ocorrem na economia brasileira vão na direção das regiões mais ricas. Conforme apontam estimativas de Santos e Haddad (2007) os estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste tem grandes dificuldades em fixar a renda gerada pela produção, sendo o principal destino dessa renda os estados mais desenvolvidos do país.

Santos e Haddad (2007) argumentam que para além de serem um problema em si, os vazamentos de renda de uma região menos desenvolvida para outra região mais desenvolvida, também acarretam outras dificuldades que impedem o desenvolvimento e o combate às desigualdades regionais. Segundo os autores, os vazamentos na economia brasileira são externalidades pecuniárias que reduzem o montante de investimento ótimo para o país e para as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Logo, para superar esse problema estrutural seriam necessários investimentos diversificados e em conjunto nessas regiões menos desenvolvidas.

Como pontuamos na introdução deste trabalho, entendemos que a ação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico se dá através de dois mecanismos: 1) Ações diretas e estratégicas e/ou mediante a regulação de determinados setores produtivos; e 2). Mediante a



promoção de bens e serviços públicos, que aprimorem a infraestrutura social. Como temos por objetivo abordar a problemática do federalismo e das desigualdades regionais conjuntamente, o que naturalmente alude para a capacidade de promoção de bens e serviços públicos, este trabalho se dedicará a estudar o segundo mecanismo. Por conseguinte, as próximas subseções lançam luz sobre as principais deliberações da Carta de 1988 no tocante às finanças públicas.

Destacamos a consolidação e a preferência revelada pelas transferências fiscais que nortearam a economia política das negociações no campo tributário. O uso desses instrumentos foi uma das principais apostas dos constituintes para a superação do “atraso econômico”. Por fim, avaliamos a dinâmica de nosso processo de descentralização, marcado, em um primeiro momento, pela decisiva participação dos estados e dos governadores, mas que posteriormente foi sendo ofuscada pela ascensão dos governos locais, que passaram a ter um relacionamento mais direto com a União.

### **2.3.1 As Finanças Públicas na CF88**

#### **2.3.1.1 O Lado das Receitas**

No final da década de 1980, o sistema tributário enfrentou uma nova reforma. Até então, vigorava o marco normativo delineado em 1967 pelo Regime Militar. Durante o regime autoritário, houve forte concentração de recursos no Governo Central. Contudo, já no início dos anos 80, quando se inicia a distensão e descentralização política, aumenta-se a pressão por uma repartição de recursos tributários mais “democrática”.

Buscando extirpar as marcas do período autoritário e moldar um novo equilíbrio federativo, prevaleceram nos trabalhos da assembleia nacional constituinte os anseios por mudanças no padrão de financiamento do setor público brasileiro na direção de maior descentralização ao mesmo tempo em que se buscou mitigar os históricos diferenciais de receitas *per capita* entre as jurisdições federadas.

Em artigo produzido no “calor dos trabalhos da comissão de tributação”, Rezende e Afonso (1987) apontam que estiveram entre as principais demandas dos constituintes: i) uma profunda reformulação na repartição das receitas fiscais; ii) maiores garantias aos contribuintes contra ações arbitrárias do Estado; iii) maior disponibilidade de recursos para o financiamento de políticas sociais e, sobretudo, iv) uma maior transparência e controle do Poder Legislativo sobre o orçamento. Como resultado, houve um grande avanço na descentralização tributária, mediante novas redistribuições de competências tributárias e a ampliação de transferências federais aos estados e municípios.

Paradoxalmente, a questão tributária, tida como a mais complexa à época por envolver os interesses diretos das bancadas regionais, logrou êxito de forma relativamente simples. Os ganhos de receitas de estados e municípios se deram, em boa parte, através de custos impostos à União. Ademais, paradoxalmente, há que se realçar o fato de a União ter se omitido dos debates da reforma do sistema tributário durante toda a primeira parte da constituinte, tendo apenas nos últimos momentos aprovado algumas emendas para possíveis manobras futuras (REZENDE e AFONSO, 1987).

Avaliando o sistema tributário nacional disposto pela Constituição<sup>21</sup> à luz das recomendações teóricas e normativas do federalismo fiscal, discutidas no capítulo 1, depreende-se os vícios e virtudes do então “novo sistema”.

Assim como disposto pela teoria, a União mantém boa parte dos tributos sob sua competência, ao mesmo tempo, os tributos arrecadados nos entes locais, em sua maioria, ficam limitados a impostos sobre o patrimônio. Dessa maneira, seriam mitigados os riscos associados às externalidades da exportação de tributos com bases de incidência móveis. Ademais, no nível central de governo, pode-se aprimorar a cobrança de tributos que exigem elevada complexidade e economias de escalas na operacionalização da arrecadação (MENDES, 2005). Aos estados, ainda no tocante à tributação do patrimônio, ficou a competência sobre IPVA e o ITCMD; e aos municípios, assegurou-se a competência pelo IPTU e ITBI.

Entretanto, curioso é o caso de outros dois impostos sobre o patrimônio que ficam a cargo da União: o IGF e o ITR. O primeiro ainda não está regulamentado, dispondo de lei complementar para tal. Já o ITR, que em tese deveria ficar a cargo dos governos locais, como disciplina a teoria, é pouco relevante e pouco explorado pela União. Não obstante, a cargo dos municípios, tal imposto poderia não ter “melhor sorte”. No passado, quando a estes competiam tal tributo, a falta de capacidade administrativa e de disposição política foram fatores limitantes para uma arrecadação efetiva (MENDES, 2005). Ainda assim, tal qual disposto pelo Artigo

---

<sup>21</sup> De acordo com a Constituição de 1988 (art. 153), à União caber a competência sobre os seguintes impostos: imposto de importação de produtos estrangeiros, sobre a renda (IR), exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, produtos industrializados (IPI), operações financeiras (IOF), propriedade rural (ITR) e impostos sobre grandes fortunas (IGF). No caso dos estados, o art. 155 estabelece que ficam a cargo desses entes a competências sobre: impostos sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), transmissão causa mortis e doação (ITCMD) e sobre propriedade de veículos automotores (IPVA). Por fim, no que concerne aos municípios, o artigo 156 da CF88, caberiam os impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), transmissão inter vivos” (ITBI) e impostos sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Ademais, estariam os governos locais autorizados a instituir taxas e contribuições de melhoria (Art. 145) sobre serviços públicos específicos prestados aos contribuintes.

158, inciso II, compete à União repassar 50% dos valores arrecadados para as localidades em que o imposto foi gerado.<sup>22</sup>

Se no Brasil a tributação sobre o patrimônio e a renda segue relativamente o receituário teórico, no caso da tributação sobre o consumo, há grande divergência. Três são os nossos impostos sobre o consumo, IPI, ICMS e ISS, sendo o ICMS, o imposto mais relevante na arrecadação. O fato do ISS e, sobretudo, do ICMS estarem na competência de entes subnacionais acarreta problemas ao nosso sistema tributário, uma vez que tais tributos ficam mais sujeitos a manipulações para fins de política.

Como mencionado no primeiro capítulo, os tributos sobre o consumo costumam ter bases altamente móveis e possuem maior facilidade de serem “exportados” a outras localidades, de modo que se recomenda a cobrança centralizada desse tipo de imposto.

De acordo com Lopreato (2020), a razão para o principal componente da arrecadação (o ICMS) ficar a cargo dos estados é antiga e responde às características do equilíbrio político do federalismo brasileiro que, a despeito do protagonismo regulatório da União, têm nos estados atores relevantes do jogo político<sup>23</sup>. Entretanto, a guerra fiscal se torna a principal consequência desse arranjo.

Com o objetivo de atrair empresas para seus domínios, os estados, e também os municípios com o ISS, baixam alíquotas através de programas de desoneração tributária, impactando diretamente o financiamento das políticas públicas. Todavia, o que, em um primeiro momento, é positivo do ponto de vista de um único estado e/ou município pode ser custoso para o país como um todo. Cria-se uma complexa legislação que tende a encarecer os custos de transação, turvar o ambiente de negócios, aumentar o contencioso tributário, o que afugenta os investimentos. Ademais, essa competição predatória distorce os preços relativos, afetando as decisões na alocação de recursos. Logo, as empresas passam a responder mais aos custos tributários do que aos custos de produção (MENDES, 2020). Mais grave ainda é o fato de que, em alguns casos, o impacto dessas “benevolências” é nulo do ponto de vista do aumento dos empregos e dos investimentos, mas cobra um alto preço por fragilizar financeiramente os entes subnacionais.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Para uma visão geral sobre os impostos sobre patrimônio, consumo e renda no Brasil, ver Biderman e Arvate (2005).

<sup>23</sup> Tal afirmação é qualificada quando se constata que, mesmo durante o período autoritário, que redefiniu o pacto federativo anterior e enfraqueceu tais jurisdições, a receita do recém-criado ICM (que se transforma no ICMS) ficou sob a competência destes.

<sup>24</sup> Há de se destacar o fato de ser considerado, para fins de tributação, o princípio da origem, e não do destino, onde é consumido o bem ou serviço adquirido. O princípio da origem tem um efeito perverso sobre os estados consumidores de produtos industriais, que são deficitários nas balanças inter-regionais para com estados produtores. Durante os trabalhos da assembleia constituinte, foi proposta, por especialistas do IPEA, a mudança

Durante o pacto federativo anterior, os conflitos a respeito do ICMS eram mediados pelo Confaz que, se valendo do ambiente centralizado do Regime Militar, impunha as regras do Ministério da Fazenda na intermediação de conflitos. No entanto, com o processo de redemocratização, a gestão consensual do ICMS se inviabilizou. Sem esperanças para uma resolução de caráter cooperativo e atualmente com a União não dispendo de credibilidade para garantir as devidas compensações aos estados perdedores, tal instância resolutiva perdeu funcionalidade (MENDES, 2016).

### **2.3.1.2 O Lado das Despesas**

Se os constituintes foram claros quanto à definição das competências na autoridade de tributar, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da divisão de encargos para cada ente subnacional (AFONSO e SERRA, 1999). No afã de se conter os vícios da centralização e celebrar as virtudes da descentralização, criou-se um clima favorável à distribuição de recursos fiscais, mas sem apresentar um caminho claro para as responsabilidades de estados e municípios (REZENDE e AFONSO, 1987).

A grande heterogeneidade dos entes subnacionais e os conflitos de interesses no seio da máquina pública funcionam como uma limitação natural para o que, em tese, deveria ser uma repartição precisa de competências. De um lado, as enormes diferenças de capacidade técnica, administrativa e financeira entre os estados e municípios, que, mesmo que atenuado por novas receitas, ainda eram marcantes; por outro, a resistência de setores da burocracia federal, que perderiam influência sobre uma parte importante das políticas ditadas pelo centro (REZENDE e AFONSO, 1987)

A economia política do processo de descentralização do gasto não foi simples. Rezende e Afonso (1987) destacam que já nos trabalhos da constituinte havia a preocupação de especialistas quanto ao fato dos recursos repassados a estados e municípios se converterem em gastos de custeio administrativo e na aplicação de despesas com maiores dividendos políticos. Ademais, por parte das autoridades do executivo federal, estava implícita a ideia de que o gasto viria “a reboque da descentralização de receitas”, isentando a União de atrair para si mais responsabilidades. Nesse sentido, o terreno para um debate concreto foi adiado.

---

desse critério. Entretanto, no bojo das discussões acerca da proposta, prevaleceu a união de interesses, à primeira vista, contraditórios, dos estados produtores e do estado do Amazonas. Os primeiros, em especial São Paulo, perderiam importantes recursos; já o segundo estava preocupado com a perda dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus (REZENDE e AFONSO, 1987).

Sem embargo, diferentemente do que suspeitavam os analistas, a indefinição quanto à repartição de responsabilidades se traduziu em um processo desorganizado de descentralização de encargos para estados e, especialmente, para municípios. Nas esferas locais, os gastos sociais com saúde e educação tiveram seus valores aumentados, entretanto, dado o ambiente incerto, em muitos casos, houve a superposição de responsabilidades e, em outros, falta de atendimento. A “descentralização forçada do gasto” ou “operação desmonte” se traduziu em distorções quanto ao atendimento de algumas demandas da população (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011; LOPREATO, 2020).

A partir da década de 1990, tais questões voltam à agenda. A União, buscando reverter as perdas infligidas pela CF88 sobre sua capacidade fiscal e de controle, aumenta a regulação sobre a formulação de políticas públicas e sobre as finanças subnacionais.

O movimento da União se deu em um contexto de ajuste fiscal. Na época, prevalecia o sentimento de que “a descentralização havia ido longe demais”, pois a vultosa dependência de receitas transferidas e a maior autonomia dos entes subnacionais para endividamento haviam produzido uma restrição orçamentária fraca. Rodden (2002), em trabalho empírico com uma amostra de países, sustenta que as descentralizações fiscais baseadas nesses termos, de fato, ensejam incentivos para a produção de déficits orçamentários em níveis subnacionais. Ainda de acordo com o autor, esta parecia ser a tônica da descentralização adotada nos países em desenvolvimento, tais como o Brasil.

Inobstante as mudanças engendradas, temos que salientar que o centro passa a reivindicar um papel regulatório que, de um modo ou de outro, sempre foi seu ao longo da história de nossas relações federativas.

A tabela 2.2 sintetiza a distribuição de competências sobre as várias categorias de despesas e destaca o papel da União nesse processo. Assim como disposto pela teoria, o Brasil segue o receituário normativo. A União fica responsável pelas políticas de defesa, relações exteriores, política comercial, política monetária, imigração e previdência social. Também são regulados e executados pela União a provisão de bens e serviços públicos, para os quais é exigida alta escala para se tornarem eficientes: ferrovias, aeroportos e portos, por exemplo (MENDES, 2005).

Em áreas essenciais, como educação e saúde, há a atenção concorrente entre as três esferas de governo, assim como os serviços de assistência social e segurança pública. Do ponto de vista da regulação, verifica-se a predominância da União sobre diversas áreas e, com exceção das políticas de urbanismo, os municípios, apesar da autonomia que desfrutam como entes federativos, são diretamente influenciados pelos ditames do governo federal.

Conforme aponta Arretche (2012), a influência da União em ditar normas para uma série de políticas públicas (*policy decision-making*) executadas pelos municípios (*policy making*) seria racionalizada pela necessidade de se reduzir as disparidades de resultados entre os diferentes governos municipais. Como demonstra a autora, as políticas que contam com a regulação federal têm alta prioridade na composição final dos gastos municipais, o que garante menor desigualdade horizontal entre os governos locais, além de enfraquecer a tese de comportamento caótico das municipalidades.

Tabela 2.2 - Distribuição de Encargos e Despesas na Federação

<b>Função</b>	<b>Regulação</b>	<b>Execução</b>
Defesa	U	U
Relações Internacionais	U	U
Comércio exterior	U	U
Política Monetária e Financeira	U	U
Imigração	U	U
Previdência	U	U, E
Aeroportos, Ferrovia e Portos	U	U, E
Meio Ambiente	U, E	U, E
Educação	U, E	U, E, M
Saúde	U, E	U, E, M
Assistência Social	U, E	U, E, M
Segurança Pública	U, E	U, E, M
Água e Saneamento	U	E, M
Urbanismo	M	M
Estradas Nacionais	U	U
Estradas Estaduais	E	E
Estradas interestaduais	U	U, E
Estradas Locais	M	M

Fonte: Mendes (2005, p. 443), com algumas modificações.

Nota: U (União), E (estados) e M (municípios)

Por sua vez, é esse novo arranjo que, em parte, explica a tendência presente no Brasil, e distante de outras federações mundo afora, de relacionamento direto entre o nível nacional e local. De acordo com Afonso (2016), esta seria a tendência atual de nosso federalismo.

A recentralização na União faz com que os governos estaduais percam espaço, ao mesmo tempo em que ficam mais próximas as relações do governo central com as municipalidades. Entender esse movimento é parte importante para avaliarmos a característica municipalista de nosso federalismo, bem como nos auxiliará na busca de variáveis de análises mais específicas para fins empíricos. Na próxima subseção, abordaremos como se deu esse

“apogeu dos municípios” na dinâmica federativa recente. De antemão, o municipalismo é um reflexo da vultosa vantagem obtida pelas municipalidades no sistema de partilha, tema subseção a seguir.

### **2.3.2 Origens e Consolidação dos fundos de participação.**

As transferências intergovernamentais, materializadas nos fundos de participação, têm, em nosso arranjo federativo, dois objetivos principais: reduzir a desigualdade de receitas orçamentárias *per capita* e promover maiores recursos às máquinas administrativas aos níveis locais de governo, facilitando a aplicação desses recursos na provisão de bens públicos.

Embora os fundos de participação, destacadamente FPM e FPE, tenham sido altamente reforçados durante a década que culminou nos trabalhos da assembleia constituinte, a origem desses mecanismos de partilha remonta à reforma tributária de 1967.<sup>25</sup>

De acordo com Salto (2013), o âmago da questão da repartição de receitas tributárias se ancorava, em 1967, no diagnóstico de que o sistema tributário, tal qual configurado até aquele momento, era demasiado anacrônico e prejudicava as regiões mais desfavorecidas. Logo, uma vez que a reforma empreendida pelos militares concentrava recursos na União, pela eliminação de impostos de competência de entes subnacionais, em vista de uma maior racionalização, seria necessário um mecanismo de compensação.

A perda de autonomia sobre determinadas bases, compensada posteriormente pela partilha de recursos, embora possa parecer, em um primeiro momento, paradoxal, era explicada pelos vícios do sistema tributário vigente na época, no qual a desigualdade regional, embrião do problema, se refletia. À vista disso, os recursos arrecadados de forma centralizada, advindos do IR então reformulado, e posteriormente transferidos aos estados, tinham como motivação reduzir as desigualdades regionais e sociais, visando atingir um maior equilíbrio federativo e o desenvolvimento equilibrado (SALTO, 2013).

Ressalta-se também a intenção de se criar um aparato institucional claro e objetivo para a partilha de recursos, evitando-se práticas sujeitas ao controle do mandonismo local, uma vez que tanto o FPM como o FPE tinham, na época, seus recursos vinculados a investimentos.

Décadas à frente, durante os debates para a elaboração da CF88, o tema dos desequilíbrios regionais também era intenso (MONTEIRO NETO, 2013). Nessa perspectiva, além do reforço do FPM e do FPE, foram criados fundos específicos para as “regiões alvos” de políticas regionais, Norte (FNO), (FNE) e Centro-Oeste (FNO), o que demonstra a preferência

---

<sup>25</sup> Cumpre ressaltar que as transferências de recursos para municípios já estavam previstas na Constituição de 1946.

de nosso federalismo por transferências intergovernamentais na busca do desenvolvimento equilibrado.

De acordo com Rezende e Afonso (1987), a preferência pelas transferências foi manifestada em pelo menos dois embates relevantes na Comissão do Sistema Tributário da constituinte.

O primeiro desses embates foi acerca da redução da competência da União sobre o IPI, defendida pelo “Projeto IPEA”, transformando-o em um imposto especial sobre fumo, bebidas e veículos do tipo “*excise tax*”.<sup>26</sup> Tal reformulação abriria espaço para que os estados ampliassem suas bases de tributação sobre a produção industrial. Todavia, embora tal projeto atendesse os interesses das regiões mais abastadas, estados e municípios, temendo perder receitas transferidas “garantidas” do FPM e do FPE, não seguiram em frente com tal sugestão. Segue o trecho destacado por Rezende e Afonso (1987, p. 9, grifos nossos):

A preferência por recursos transferidos manifestou-se também na reação negativa à proposta de reduzir a competência federal no que diz respeito à cobrança do imposto sobre a produção industrial [...]. Uma enorme mobilização capitaneada pelo Estado do Amazonas, que denunciou os riscos que tal modificação acarretaria do ponto de vista da sobrevivência da Zona Franca de Manaus, uniu os interesses do Norte-Nordeste contra a extinção do atual IPI. Na avaliação deles, os ganhos decorrentes da disponibilidade de aumentar as cobranças do IVA sobre a produção industrial seriam menores que a participação de cada um na transferência federal da receita do IPI, principalmente se a porcentagem dos Fundos de Participação fosse (como o foi) bastante aumentada.

As transferências mantiveram proeminência até mesmo sob a possibilidade de se alterar o princípio da origem na cobrança do ICMS, vide seção anterior. Tal medida beneficiaria os estados consumidores do Norte e Nordeste, pois estes ampliariam a autonomia administrativa sobre as receitas próprias. Todavia, o enfoque fiscalista impediu o que seria um avanço importante. Novamente, destacamos a exposição de Fernando Rezende e José Roberto Afonso:

É claro que uma mudança deste porte não atendia aos interesses dos chamados estados produtores (principalmente, São Paulo), nem a situação específica do Estado do Amazonas – nesse caso menos por razões fiscais e mais por perda de boa parte dos incentivos hoje usufruídos pela Zona Franca de Manaus [...]. Os defensores dos interesses das regiões menos desenvolvidas, por sua vez, pareciam mais preocupados com a exclusão dos estados mais ricos da estrutura de transferências do FPE. Nenhum entusiasmo despertou o anúncio de uma alteração dessa natureza, que poderia contribuir para maior autonomia fiscal [...] Entre a responsabilidade de administrar o tributo com maior autonomia e o conforto de usufruir de recursos provenientes de transferências, optou-se pela segunda solução. (REZENDE e AFONSO, 1987, p. 8-9, grifos nossos)

---

<sup>26</sup> Tipo de tributo sobre consumo cobrado diretamente no momento da produção, e não da venda.



Depreendemos desses trechos selecionados que, nos trabalhos da constituinte, prevaleceu a ideia de que a repartição de recursos das regiões ricas para as menos abastadas era o principal instrumento para reequilibrar as assimetrias em nossa federação.

Há de se destacar, por sua vez, uma característica positiva desse arranjo de 1988: O enfoque de nosso federalismo fiscal em transferências intergovernamentais definidas em regras constitucionais reduziu os custos políticos ao mesmo tempo em que possibilitou a União atingir e/ou balizar certos objetivos de políticas públicas específicas.

No que tange aos municípios, o uso de transferências intergovernamentais, tanto condicionais como incondicionais, faz com que os repasses voluntários sejam marginais na composição final dos orçamentos desses entes. Assim, estariam mitigadas negociações do tipo *pork barrel*. Ademais, as transferências para os governos locais impedem que as desigualdades de receitas entre municípios sejam ainda maiores (ARRETCHE, 2012).

Positivamente, ainda de acordo com Arretche (2012), no caso das transferências condicionadas à saúde e educação, prevalece também um impacto redistributivo. Segundo a autora, tais recursos transferidos proporcionam incentivos para que sejam alinhadas às prioridades dos entes subnacionais às prioridades da política federal. Logo, as políticas reguladas tendem a apresentar menores índices de desigualdade horizontal, se comparadas a gastos em demais áreas não reguladas.

A ampliação de recursos para municípios, transformando-os nos verdadeiros ganhadores líquidos do processo de redemocratização, alterou, em última análise, o equilíbrio político tradicional observado nas federações mundo afora. Na experiência internacional comparada, o poder central se relaciona primordialmente com os estados e estes atuam como intermediadores das relações do centro com os governos locais.

Nosso processo de descentralização, inicialmente, teve como protagonistas as figuras intermediárias (estados/governadores), contudo, a descentralização tal qual empreendida e os mecanismos institucionais presentes na CF88 forneceram fortes incentivos para aproximação direta entre o Governo Central e os níveis locais, tema da próxima subseção deste capítulo.

### **2.3.3 A (re)ascensão e queda dos estados e o apogeu dos municípios**

À medida em que se aproximava o fim do Regime Militar, as tensões federativas se acirravam, mas sem alterar, de início, o pacto federativo anterior. Nesse contexto, um elemento ganha destaque: a (re)ascensão política dos governadores/estados. Os governadores sempre tiveram um papel relevante nas relações federativas. Mesmo nos momentos de maior

concentração política, como na Era Vargas, cabiam às oligarquias estaduais um relevante papel no jogo político, sobretudo na intermediação com os governos municipais. Somente com o golpe de 1964 essa tendência foi revertida (LOPREATO, 2020). Não obstante, paulatinamente, os interesses regionais foram se reorganizando para voltar à cena principal, ainda sob a ordem autoritária (ABRUCIO e SAMUELS, 1997).

Na década de 1980, em um contexto marcado por crise econômica e desgaste político do regime, surgem os condicionantes para os estados reemergirem. A dinâmica que alça os “*Barões da Federação*” ao primeiro escalão é primordialmente de ordem política, contudo, com fortes implicações para o plano das finanças públicas.

Segundo Abrucio e Samuels (1997), no plano político, a ascensão dos governadores e, por conseguinte, dos estados, em especial, a partir de 1982, se firma pelos seguintes fatores: primeiramente, a sobrevivência política dos integrantes do Congresso Nacional se basearia no atendimento dos interesses de suas bases eleitorais estaduais. Outro fator seria o próprio aumento do poder dos governadores dentro de seus estados, em oposição ao maior controle exercido pela União durante o auge do período autoritário<sup>27</sup>.

Nessa linha interpretativa, os congressistas dependeriam primordialmente de recursos para atender suas bases locais. Além disso, boa parte dos congressistas utilizaria a legislatura federal como trampolim para cargos no executivo, seja no secretariado estadual ou mesmo concorrendo a cargos do executivo. Tal fato consolidaria uma motivação “estadualista”, o que impediria a formação de coalizões de caráter nacional, além de transformar os partidos em estruturas “federalizadas” (ABRUCIO e SAMUELS, 1997).

A força dos governadores no momento da transição democrática se correlacionava com a maior disponibilidade de recursos fiscais. Nesse sentido, os mecanismos de ação dos representantes estaduais se davam, sobretudo, a partir do direcionamento de recursos dos bancos estaduais e das empresas estatais, sustentando a necessidade de gastos dos entes subnacionais<sup>28</sup> (LOPREATO, 2020).

---

<sup>27</sup> Em 1982, a oposição venceu em 10 dos 22 estados, incluindo os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Nesse sentido, conforme destacam Abrucio e Samuels (1997), a oposição estaria à frente de 56% da população da época, com estados que representavam cerca de 75% do produto interno bruto e 75% da arrecadação do ICM, principal fonte de arrecadação. Ademais, os autores destacam uma terceira fonte para explicar a ascensão dos interesses estaduais: o calendário eleitoral. Segundo os autores, a conjuntura eleitoral, que resultou na realização de eleições tanto para o Congresso como para governadores “descasada” da eleição presidencial, teria desvinculado o pleito para o executivo do restante do sistema político.

<sup>28</sup> A título de exemplo, após as eleições de 1982, nos estados de governadores recém-eleitos, houve um aumento no número de servidores na ordem de 500 mil. O uso dos recursos de poder, exercido via nomeações e contratações tanto nos níveis estaduais como em postos mais baixos do governo federal, marca a volta dos estados ao plano principal da federação.

No plano econômico, as transformações capitaneadas pelas lideranças estaduais se traduziram em um processo de descentralização fiscal liderado pelos entes subnacionais, diferentemente de outras experiências latino-americanas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). No *interim* do fim do período autoritário e a promulgação da CF88 se caracterizam pelo conflito entre a União e os estados.

O Governo Central impunha medidas de controle, buscando restringir a expansão de gastos dos estados de um lado e, de outro, os entes subnacionais, agora fortalecidos, forçavam as renegociações das condições e dos prazos para seus respectivos endividamentos. Assim, estados e municípios dependiam do governo federal para enfrentar seus problemas de ordem interna, e a União dependia de apoio parlamentar para auferir o mínimo de governabilidade em um contexto de maior liberdade política. Um novo pacto federativo, de fato, se arrastaria até o fim da assembleia constituinte (LOPREATO, 2020).

Retomando o tema das finanças públicas, o poder dos governadores foi manifestado nas discussões sobre o sistema tributário da constituinte. Nesse período, as bancadas regionais, sob influência dos governadores, endereçaram duas demandas principais: i) a de reequilibrar as relações entre os entes subnacionais e a União, via maior fatia do orçamento, e ii) a necessidade de se mitigar a ausência de um estado de bem-estar social, indicando uma maior descentralização de gastos com saúde e educação, além da criação de um sistema de seguridade social, custeado pela União. A CF88 marcou o progressivo afastamento do antigo pacto federativo, ainda que a configuração de um novo arranjo, de imediato, não tenha sido definida (LOPREATO, 2020).

Nos anos de 1990, entretanto, em uma conjuntura marcada por problemas de ordem econômica, como hiperinflação e crise fiscal em todos os níveis de governo, inicia-se um novo movimento de recentralização do federalismo brasileiro. A União passa a exercer cada vez mais sua capacidade regulatória e, ainda que indiretamente, a controlar a aplicação de recursos.

Arretche (2012) aponta que a expansão da autoridade da União sobre estados e municípios é resultado de duas condições institucionais. Em primeiro lugar, foi criado pelos constituintes um modelo federativo que descentralizou os recursos, mas manteve ampla autonomia jurisdicional na União e baixas oportunidades de veto por parte dos entes subnacionais. Já a segunda condição é a ausência de mecanismos criados pelos legisladores originais congelando a distribuição original de autoridade, o que resulta em um ambiente no qual matérias sensíveis aos entes subnacionais sejam aprovadas dispensadas de supermaiorias parlamentares (ARRETCHE, 2012).

Dentre as medidas que afetaram positiva e negativamente as receitas dos entes subnacionais, destacam-se a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE) e posteriormente as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Tais medidas flexibilizavam a vinculação de receitas, assim como disposto pela CF88, ao mesmo tempo em que revertia, parcialmente, uma marca da descentralização fiscal: as transferências obrigatórias (ARRETCHE, 2012). As desvinculações do FPM e FPE, entre 1994 e 1996, resultaram em uma perda de cerca de 20% de sua composição (TORREZAN, 2017).

Embora tais medidas, a princípio, subverteram o ideário da descentralização, as iniciativas de propô-las estavam previstas no contrato original, pois

os formuladores da CF88 conceberam uma modalidade de distribuição vertical de autoridade tributária que centraliza na União a prerrogativa de definir as normas de arrecadação e a base de incidência dos impostos estaduais e municipais (ARRETCHE, 2012, p. 45).

Ganha destaque também a Lei de Responsabilidade Fiscal, inserida na lógica que imperava no contexto pós-estabilização, que creditava à austeridade fiscal um papel importante para consolidar o fim da hiperinflação. O objetivo da lei era impor aos entes federados a lógica de *hard budget constraint*, evitando, assim, os perigos da descentralização, entendida como excessiva pela União.

Como consequência dessas iniciativas do poder central, ainda que os municípios também tenham sido impactados, foram os estados, sem dúvida, os mais prejudicados. Nas esferas locais, boa parte das mudanças promovidas pela União moldou os desenhos de políticas públicas a serem implementadas, ao passo que, para os estados, a tônica das mudanças significou perdas de receitas significativas.

Na esteira das políticas de estabilização, estavam o saneamento das dívidas dos estados e, quando o caso, a privatização de seus respectivos bancos. Logo, a partir desses arranjos, os estados, antes fortalecidos, foram paulatinamente perdendo espaço.<sup>29</sup>

A perda de espaço dos estados acontece concomitantemente a um maior protagonismo dos municípios. Assim, a relação entre o poder central e o poder local se torna mais intensa e direta, reforçada pelo novo arranjo quanto à regulação/execução das principais políticas públicas, dando contornos a uma nova estrutura federativa.

O processo de municipalização promovido pela CF88 beneficiou as prefeituras tanto pelo aumento da cota parte do FPM, quanto em relação aos repasses estaduais do ICMS para as localidades de origem e demais formas de redistribuição. O estreitamento de laços entre a

---

<sup>29</sup> Para mais detalhes, ver Torrezan (2017)

União e municípios é relevante em dois sentidos. Primeiro porque aumenta os recursos financeiros nesses entes e, em segundo lugar, pelo impacto que essa dinâmica impõe à economia política das relações federativas.

Afonso (2016) aponta que, mesmo com poucos tributos sob sua competência, após as transferências obrigatórias – FPM e contrapartes –, a participação na arrecadação total dos governos locais sobe de 7%, do total da arrecadação para cerca de 19%. Ressaltamos que os estados, que são os entes que mais arrecadam, cerca de 27%, após os repasses obrigatórios para as municipalidades, ficam com apenas 25%.

Nunca na história os municípios tiveram peso relativo na distribuição e aplicação de recursos. O avanço dos municípios na receita disponível inicia-se ainda no período autoritário, uma vez que as prefeituras dispunham, em 1960, de 6,4% da receita nacional disponível e chegam, em 1988, a uma fatia de cerca de 13,3%, avançando, após a constituinte, para 19,3%, conforme dados de 2014 (AFONSO, 2016).

Ainda na esfera econômica, destacam-se os arranjos que promoveram a expansão do SUS e os pesos das transferências voluntárias. No caso dos serviços de saúde, a municipalização é marcante, uma vez que se materializa em repasses para fundos locais e convênios em geral. Já no caso dos repasses voluntários, ainda que esses sejam marginais nos orçamentos das prefeituras, a União, que transferia quatro vezes mais recursos aos governos estaduais entre 1997 e 2013, inverteu esse cenário. Atualmente, os municípios recebem duas vezes mais do que os estados (AFONSO, 2016).

Naturalmente há de se esperar que essa tendência municipalista produza efeitos na dinâmica das relações federativas. Nesse sentido, o impacto da municipalização pode ser medido: i) pelo *boom* de municípios pós-1988 e ii) pela mudança no comportamento político dos prefeitos.

Em contrapartida ao aumento das transferências para os governos locais, houve uma explosão na criação de municípios. Entre 1984 e 1997, nada menos do que 1.405 novos municípios foram criados no Brasil. Desse número, 94,5% possuíam menos de 20 mil habitantes e 52% possuíam até 5 mil habitantes. Associados a esses municípios, estavam a dependência de transferências de impostos e um gasto proporcional muito maior com seus respectivos legislativos <sup>30</sup>(GOMES e MAC DOWELL, 2000; REZENDE, 2018).

---

<sup>30</sup> Esse movimento durou até serem tomadas medidas mais duras, como a Emenda Constitucional nº 15 de 1998, que condiciona a criação de municípios à lei estadual. Outra medida empreendida diz respeito às mudanças nos critérios de rateio do FPM que a partir de então passaram a adotar um pré-rateio na redistribuição entre estados.

No plano político, a municipalização reposiciona a ação de prefeitos na cena política nacional. Os mandatários locais, que até então se valiam da proximidade com os governadores - pois dependiam destes para indicarem correligionários, obterem empréstimos e atrair investimentos das empresas estaduais para seus municípios - passaram a recorrer diretamente à União (LOPREATO, 2020). Estados com bases próprias de arrecadação muito pequenas (regiões Norte e Nordeste) são duplamente ofuscados nessa nova lógica de articulação (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). Por fim, a maior autonomia financeira dos governos locais permite que prefeitos candidatos à reeleição usem a máquina pública a seu favor na tentativa de aumentar suas chances de vitória.<sup>31</sup>

Imbuídos de uma maior capacidade de mobilização frente à opinião pública do que os estados, dado que tanto os gastos como a forma de financiamento dos municípios são mais “palpáveis” para população, cresceu o número de grupos organizados para a defesa das causas municipalistas, tais como Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

O novo arranjo na economia política das relações federativas é reforçado pelas características de nosso processo eleitoral, pelo qual os congressistas direcionam emendas para suas bases eleitorais, mais ligadas a questões locais do que estaduais e regionais. Nesse sentido, o conjunto de prefeitos representa um poder significativo sobre os congressistas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011; AFONSO, 2016). Logo, em face dessa característica do federalismo brasileiro, caberia a pergunta feita por Afonso (2016) e que instiga os estudiosos de nosso federalismo contemporâneo: Estaríamos nos tornando uma federação de municípios?

## **2.4 Considerações Finais: A importância de se avaliar o FPM**

Ao longo deste capítulo, discutimos a economia política de nossas relações federativas. Na economia política de nossas relações federativas, seguindo Rodden (2005, p. 25), estão os elementos-chaves para se analisar as “causas e os efeitos da distribuição imbricada e compartilhada da autoridade política e fiscal”.

A adoção da forma federativa no Brasil é sugestiva, pois é através dela que seria possível alcançar um desenvolvimento equilibrado e integrado entre as macrorregiões, sem suprimir as tradicionais tendências subnacionais. Seguindo um conjunto de autores, abordamos as três principais características do federalismo brasileiro: i) as desigualdades regionais; ii) os

---

<sup>31</sup> Para evidências empíricas acerca dos ciclos políticos e econômicos nos níveis municipais ver Sakurai (2009), Klein (2012) e Almeida e Sakurai (2018).

diferenciais de receita *per capita*, e iii) a nossa tendência municipalista. Mesmo que tais características sejam de longa data, adotamos um recorte relativamente recente no trato dessas questões.

Para as das desigualdades regionais, adotamos o recorte pós-1990, ao passo que as outras duas características foram contempladas a partir da CF88, onde abordamos também a “atmosfera” em que se deram tais deliberações.

O perfil recente de nossas desigualdades regionais tende a apresentar três características interessantes: 1) convergência entre estados e macrorregiões com divergência no nível municipal e microrregional; 2) crescimento vigoroso em termos populacionais e produtivos das cidades de médio porte, e 3) características de uma indústria com um padrão de “desconcentração concentrada” nas regiões Sul e Sudeste e nas regiões metropolitanas do Nordeste.

No que tange às ações de políticas regionais por parte Estado, não obstante o maior ativismo pós-2003, culminando na formulação da PNDR, as fragilidades na articulação entre os entes federativos são uma marca presente. Nesse sentido, embora inovadora em sua concepção, a PNDR teve uma implementação bem aquém do esperado. Todavia, no período recente, outras políticas foram extremamente positivas em seus impactos no território, ainda que sem um viés explicitamente regional. Nessa categoria encontram-se o PBF, as transferências do BPC e as políticas setoriais do BNDES.

A partir das deliberações de 1988, avaliamos, ao longo deste capítulo, que os diferenciais de receita *per capita* disponíveis entre os entes federativos foram endereçados através de um vultoso processo de descentralização fiscal. Os estados e municípios aumentaram sua fatia no bolo tributário, com grande destaque para os governos locais, que foram elevados à categoria de entes federativos.

Em linhas gerais, uma vez computadas as transferências dos estados e da União para as prefeituras, os governos locais se tornam os grandes beneficiários do processo de descentralização fiscal.

Durante a década de 1990, a União, valendo-se de suas prerrogativas presentes no texto constitucional, iniciou um movimento de recentralização, buscando recompor sua parcela de recursos e capacidade decisória. Na esteira de processo, verificamos um padrão de relacionamento diferenciado em nossa federação, se comparado com outros países que adotam esse mesmo tipo de Estado. No Brasil, há uma ligação cada vez mais forte entre o poder central e local, em detrimento dos entes intermediários.

O Centro busca avançar sua agenda influenciando, direta ou indiretamente, os governos locais. Os governos locais, fortalecidos com uma série de transferências obrigatórias de caráter constitucional, dispõem agora de canais de articulação mais diretos com a União, não dependendo mais da intermediação dos estados, tal como historicamente se configuraram estas relações. Podemos dizer que as tendências locais, ora mais ora menos influentes, de certo se “emancipam”.

Entretanto, a partir do que foi exposto e trabalhado neste capítulo, caberia a seguinte pergunta: existiria algum instrumento no marco institucional de nosso federalismo contemporâneo que se relacionaria com essas três características? Isto é, há algum instrumento que busca mitigar as disparidades, sejam elas referentes à distribuição institucional ou funcional da renda, ao mesmo tempo em que atenda aos ímpetos municipalistas?

Entendemos que um instrumento/instituição específico de nosso federalismo moderno que contemplaria, em sua formulação original, bem como na reformulação em 1998, elementos que se relacionam com essas três características mencionadas seria o Fundo de Participação dos Municípios.

O FPM se relaciona à temática das desigualdades regionais, pois, em sua formulação e critérios de repartição, privilegia os estados das “regiões foco” das políticas regionais explícitas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Conforme abordado na seção 2.3, os constituintes de 88 foram fervorosos ao deliberarem sobre matérias que porventura pudessem afetar o percentual de receitas repartido para as regiões de menor desenvolvimento. Barros (2011) argumenta que políticas como as do FPM podem aumentar a demanda nas regiões mais pobres, alterando, ainda que no curto prazo, o equilíbrio entre as rendas *per capita* regionais. Logo, esse mecanismo de transferência fiscal para municípios pode contribuir para o desenvolvimento regional. Gasparini e Miranda (2006), também destacam o enfoque distributivo do FPM, pois apontam para a existência de transferência líquida de recursos do IR e IPI para os municípios dos estados mais pobres, ainda que não livre de distorções.

Relacionado com a segunda característica de nossas relações federativas, as transferências do FPM são também uma importante fonte de recursos nos orçamentos municipais, sendo, em média, responsável por 20% das receitas das municipalidades. Os ganhadores líquidos do FPM, de acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008), seriam os municípios muito pequenos, pois, na formulação do fundo, esses municípios foram entendidos como os mais frágeis em explorar suas próprias bases de arrecadação, mesmo em termos potenciais. Portanto, o FPM busca equalizar as receitas das pequenas municipalidades, o que,



por extensão, fortaleceria a capacidade do Estado na provisão de bens e serviços públicos em nível local.

Já a relação com a tendência municipalista o FPM, por se tratar de uma transferência constitucional incondicional e sem contrapartida, claramente reforça a independência dos governos municipais. Assim, o municipalismo tende a ser reforçado, uma vez que os repasses estão desvinculados de fatores políticos. Todavia, se, por um lado, as regras de repasse mitigam o uso do *pork barrel* em torno dos recursos repartidos pela União; por outro, o fundo constitui uma modalidade de transferência sujeita ao fenômeno *flypaper effect* ou mesmo a captura, o que poderia comprometer seus efeitos sobre o desenvolvimento local.

Ademais, a escolha do FPM, em detrimento de outra transferência, se dá também pelo fato de que não existiriam outras transferências que se relacionam direta e simultaneamente com as três características elencadas e discutidas no capítulo. Tomemos como exemplo duas alternativas “mais próximas”, o FPE ou os fundos constitucionais de desenvolvimento regional. O primeiro tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais e equalizar receitas orçamentárias, entretanto, seu foco de ação são os estados, e não os municípios, logo, o FPE não se relacionaria, pelo menos diretamente, com a causa municipalista<sup>32</sup>. Já no que diz respeito aos fundos de desenvolvimento regional, embora estes se relacionem com a temática das desigualdades regionais, os mesmos não têm por função atuarem como mecanismo de reforço orçamentário. Adicionalmente, a operacionalização dos recursos desses importantes instrumentos é feita mediante a vinculação a empreendimentos específicos.<sup>33</sup>

Portanto, em linha com a argumentação precedente, resta-nos saber se o FPM, que, sem dúvida, reforça a independência dos governos locais, vem sendo efetivo em promover o desenvolvimento dos municípios, contribuindo assim para redução das desigualdades, bem como se está agindo adequadamente na equalização das disparidades orçamentárias entre os governos locais. Daqui em diante, esta se torna a nossa questão-chave. Nos próximos capítulos, trabalharemos tal questão, de modo a construir e testar um modelo empírico acerca da importância dessa transferência nessas duas áreas elencadas.

---

<sup>32</sup> Um ponto de reforço a esta ideia é o fato de que os municípios conseguiram aumentar o quinhão repartido do FPM com duas Emendas Constitucionais em 2007 e 2014, e os estados, em seu turno, ainda lutam para conseguir reformar e/ou aumentar as receitas do FPE.

<sup>33</sup> Para uma análise do FPE, ver Salto (2013). No que tange aos impactos de um fundo constitucional específico, o FNE, ver Quaglio (2020).

## **CAPÍTULO 3: O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM): UMA PRIMEIRA ABORDAGEM**

### **3.1 Introdução**

O presente capítulo tem por objetivo avaliar sucintamente o arcabouço normativo do FPM; destacando a evolução temporal dos percentuais repartidos aos municípios, apontar os vícios e virtudes dessa modalidade de transferência para o caso brasileiro; e o resultado de alguns trabalhos empíricos relevantes acerca dos efeitos do FPM sobre variáveis socioeconômicas e políticas nos municípios brasileiros.

Como sustentado ao fim do último capítulo, o FPM é um instrumento importante na garantia do equilíbrio político da federação, pois está intrinsecamente relacionado com as três principais características de nossas relações federativas: desigualdades regionais, desequilíbrios orçamentários verticais e horizontais entre as jurisdições federadas, e a forte tendência ao municipalismo.

Para atender aos objetivos propostos, o presente capítulo está dividido em outras quatro seções. Na seção 3.2 abordamos rapidamente a origem e evolução normativa do FPM, apresentando suas fórmulas de cálculo. A seção 3.3 explora a distribuição regional do fundo. Ainda nesta seção, são apresentadas as principais críticas da literatura especializada no que diz respeito aos critérios de partilha. Mostramos algumas correlações com despesas relevantes indicando possíveis indícios de captura dos recursos. Na seção 3.4 apresenta-se os resultados de trabalhos empíricos que avaliaram a relação do FPM com variáveis de desenvolvimento econômico e eleitorais. A seção 3.5 é destinada às considerações finais.

### **3.2. Origens e principais aspectos normativos <sup>34</sup>**

O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência incondicional e sem contrapartida da União para os municípios, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 18 de dezembro de 1965 à Constituição Federal de 1946. Em seu artigo 21 a referida EC criava também o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme art. 11, e estipulava que 10% de sua arrecadação, bem como do Imposto de Renda de Proventos de Qualquer Natureza (IR) seriam destinados ao FPM.

---

<sup>34</sup> Essa subseção segue essencialmente o material oficial e instrutivo produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (2018) sobre transferências constitucionais legais.

De acordo com artigo 91 do Código Tributário Nacional (CTN), os repasses eram estabelecidos exclusivamente por critérios populacionais, sendo 10% destinado às capitais estaduais e o restante aos demais municípios. A Constituição Federal de 1967, ao recepcionar o CTN em seu artigo 26 e no mesmo ano com o ato complementar da Presidência da República nº 35, separou os municípios em duas categorias “Capitais” e “Interior”, mantendo a divisão de 10% e 90% respectivamente.

Em 1981, com o Decreto Lei nº 1881, a classificação foi expandida, sendo criada uma terceira categoria denominada de “Reserva”, a qual caberia 3,6% dos recursos do FPM. Nessa categoria enquadravam-se os municípios que possuíam população superior a 156.216 habitantes. De acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008) essa regra tem por objetivo reduzir o viés que o FPM-Interior cria em favor dos municípios de menor população. Dessa forma, a divisão percentual dos valores referentes ao FPM para as categorias “Capitais”, “Interior” e “Reserva” são de 10%, 86,4% e 3,6% respectivamente. Sendo que os recursos da categoria “Reserva” são cumulativos, isto é, um município que não é capital pode receber os recursos dessa subcategoria, caso atenda aos critérios estabelecidos.

Um ponto de inflexão importante foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Como já mencionado, a grande inovação da CF88 foi a elevação dos municípios à categoria de entes federativos, dotando-os de autonomia política, administrativa e financeira, bem como transferindo e compartilhando uma série de competências para execução de políticas públicas. Nesse sentido, os valores percentuais do FPM em relação ao IR e o IPI foram sendo gradativamente aumentados. A partir de 1993 o percentual repartido do FPM correspondia por 22,5% da arrecadação do IR e IPI.

A previsão para que os critérios de repasse do fundo fossem regulamentados por uma nova lei complementar foi um ponto importante estabelecido pela Constituição de 88. Inicialmente, a Lei Complementar nº 62 de 1989 mantinha o critério estipulado pelo CTN até 1991. Posteriormente, outra Lei Complementar, nº 71 de 1992, prorrogou esse critério até que fosse promulgada uma nova lei complementar baseada nos resultados do censo demográfico de 1991. Outras leis complementares foram editadas no período para regulamentar os critérios de repartição dos recursos tais como a LC nº 72 de 1993; LC nº 74 de 1993; LC nº 91 de 22 de dezembro de 1997; e a LC nº 106 de 2001. Todavia, na prática, essas leis apenas dilatam os

critérios básicos estabelecidos pelo CTN<sup>35</sup>. Na tabela 3.1 é condensada a evolução temporal dos percentuais repartidos aos municípios desde 1966.

Entre 2007 e 2014 duas EC aumentaram os valores percentuais do IR e do IPI destinado ao FPM. A EC nº 55 de setembro de 2007 estabeleceu um aumento percentual de 1% para o FPM, conforme alínea “d” do artigo 156. Já a EC nº 84 de 2014 promoveu um novo aumento de 0,5% a partir de 2015, sendo que a partir de 2016 os valores percentuais passaram para 1%. Logo, desde 2016 o FPM é composto por 24,5% da arrecadação líquida do IR e IPI.

Tabela 3.1 - Percentual repartido do IR e IPI destinado ao FPM, desde 1996.

<b>Dispositivo Legal</b>	<b>FPM (%)</b>	<b>Vigência</b>
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
	20,0	1988
Constituição Federal de 1988	20,5	1989
	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	A partir de 1993
	23,5	A partir de 2007
Emenda Constitucional 55/2007	23,5	A partir de 2007
Emenda Constitucional 84/2014	24,5	A partir de 2015

Fonte: Cartilha do FPM elaborado pelo Ministério da Fazenda (2018)

### 3.2.1 Regras para a partilha de recursos

No que tange aos critérios de distribuição, os valores percentuais para cada município são calculados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com base em critérios demográficos e

<sup>35</sup> Cabe destacar também a EC que criou o Fundef em 1996, o que na prática reduziu 15% dos repasses do FPM, que passaram a valer a partir de 1998. Mais tarde o Fundef se transformou no Fundeb aumentando a fatia retirada de recursos do FPM para 20%.

da renda *per capita* de cada estado, conforme a separação nas três categorias mencionadas anteriormente: Capital, Interior e Reserva.

- Cálculo do FPM – Capitais

O cálculo para as capitais é feito através de dois fatores: o fator população e o fator renda. O fator populacional é baseado na porcentagem relativa da população de determinada capital em relação a população total do somatório de todas as capitais. A tabela 3.2 apresenta tais fatores.

Tabela 3.2 - Fator populacional FPM – Capitais e Reserva

Pop. do Município/pop. de referência	Fator
Até 2%	2,0
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	3,0
Acima de 3,0% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	4,0
Acima de 4,0% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5,0

Fonte: Elaborado a partir de Ministério da Fazenda (2018) com base na Lei 5.172/1966, art. 89.

O fator renda é calculado para cada estado, sendo definido como o quociente da renda *per capita* nacional pela renda *per capita* do estado de referência. O inverso desse índice é utilizado para se atribuir o fator renda. A tabela 3.3 apresenta esses fatores.

Tabela 3.3 - Fator renda *per capita* FPM – Capitais e Reserva

Inverso do índice de renda per capita do Estado (%)	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: Elaborado a partir de Ministério da Fazenda (2018) com base na Lei 5.172/1966, art. 90.

Com base nessas informações o valor destinado a cada capital é calculado de acordo com a equação 2.1:

$$V_C = \frac{0,1 * FPM * FPC * FRC}{\sum FPC * FRC} \quad (2.1)$$

Onde:

$V_C$ : valor a ser recebido pela capital de um estado qualquer;

$FPM$  : valor total a ser distribuído pelo FPM;

$FPC$ : Fator populacional da capital de um estado qualquer em relação ao total de população de todas as capitais (ver Tabela 3.2);

$FRC$ : Fator renda *per capita* do referido estado (Tabela 3.3);

$\sum FPC * FRC$ : somatório dos coeficientes de todas as capitais

- Cálculo do FPM – Reserva

No caso dos Municípios pertencentes à categoria de “Reserva” o cálculo é semelhante ao já realizado, alterando apenas a base de cálculo, que passa a ser o conjunto de todos os municípios pertencentes à categoria “Reserva”. Os municípios da Reserva do mesmo estado terão o mesmo fator de renda, dado que este é computado com base na renda estadual *per capita*. Os valores são distribuídos de acordo com a equação 2.2:

$$V_{ir} = \frac{0,036 * FPM * FP_{ir} * FR_{ei}}{\sum FP_{ir} * FR_{ir}} \quad (2.2)$$

Onde:

$V_{ir}$ : valor a ser recebido pelo município  $i$  participante da reserva;

$FPM$ : valor total a ser distribuído pelo FPM;

$FP_{ir}$ : Fator populacional município  $i$  em relação ao total da população dos municípios participantes da reserva (ver Tabela 3.2);

$FR_{ei}$ : Fator da renda *per capita* do estado onde se situa o município  $i$  (Tabela 3.3);

$\sum FP_{ir} * FR_{ir}$ : Somatório de todos os coeficientes dos municípios pertencentes à categoria reserva.

- Cálculo do FPM – Interior

No que se refere ao cálculo para dos coeficientes para os municípios pertencentes à categoria Interior - inclusos cumulativamente também os municípios pertencentes à categoria “Reserva” - a norma que disciplina tais cálculos é o Decreto Lei nº1.881 de 1966 e a LC nº 62

de 1989. Essas leis estipulam a participação de cada estado no FPM, bem como os coeficientes para cada faixa de habitantes. As tabelas 3.4 e 3.5 apresentam esses valores.

Tabela 3.4 - Participação dos Estados no total a distribuir FPM - Interior

Estado	%	Estado	%
Acre	0,263	Paraíba	3,1942
Alagoas	2,0883	Paraná	7,2857
Amapá	0,1392	Pernambuco	4,7952
Amazonas	1,2452	Piauí	2,4015
Bahia	9,2695	Rio de Janeiro	2,7379
Distrito Federal	0,000	Rio Grande do Norte	2,4324
Ceará	4,5864	Rio Grande do Sul	7,3011
Espírito Santo	1,7595	Rondônia	0,7464
Goiás	3,7318	Roraima	0,0851
Maranhão	3,9715	Santa Catarina	4,1997
Mato Grosso	1,8949	São Paulo	14,262
Mato Grosso do Sul	1,5004	Sergipe	1,3342
Minas Gerais	14,1846	Tocantins	1,2955
Pará	3,2948	TOTAL	100

Fonte: Adaptado de Ministério da Fazenda (2018), com base na Resolução TCU nº 242/90 de 1990

Tabela 3.5 - Coeficientes por faixa de habitantes – FPM Interior

Faixa de habitantes	Coeficiente	Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10188	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	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 10.1880	3
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 114.65 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	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4

Fonte: Adaptado de Ministério da Fazenda (2018), com base no Decreto Lei nº1.881

A partir dessas informações, a equação 3 apresenta a fórmula para a distribuição do FPM-Interior:

$$V_{ie} = \frac{0,864 * FPM * FP_{ie} * \theta_e}{\sum FP_{ie}} \quad (2.3)$$

Onde:

$V_{ie}$ : Valor a ser recebido pelo município  $i$  situado no estado  $e$ ;

FPM: Valor total a ser distribuído pelo FPM;

$\theta_e$ : Participação do estado  $e$  no FPM-Interior (Tabela 3.4)

$FP_{ie}$ : Coeficiente relativo à população do município  $i$  situado no estado  $e$  (tabela 3.5);

$\sum FP_{ie}$ : Somatório de todos os coeficientes dos municípios do estado  $e$ .

Um ponto importante a ser destacado para o FPM-Interior é o fato de que municípios com populações iguais, mas situados em estados diferentes, recebem valores distintos. Isso ocorre porque não houve atualização da participação do total de municípios de um estado no cômputo do FPM-Interior. Em parte, essa “regra” busca, conforme destacado na subseção 2.3.4, coibir o surgimento de novos municípios. Assim, municípios de estados que permitirem a criação de novos municípios passam a receber menos (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

### 3.3 O FPM em números

O FPM é a maior transferência intergovernamental do país. Conforme destacado, essas transferências saltaram de um patamar de 10% dos valores arrecadados do IR e do IPI em 1966 para 22,5% em 1988, chegando ao patamar atual de 24,5%, desde 2014.

Se por um lado as regras claras e bem definidas do fundo afastam práticas clientelísticas, há que se destacar que o caráter extremamente pró-cíclico dessa transferência tende a ser problemático. Isto porque a rigidez estabelecida em lei retira, por exemplo, a flexibilidade para a absorção de choques macroeconômicos (MENDES, COSIO e MIRANDA, 2008). Esta última afirmativa, naturalmente, tende a avaliar o FPM pela ótica da União. Entretanto, como se observa nos últimos anos, dada a rigidez nos critérios do FPM e a obrigação de repartir recursos de novos impostos com estados e municípios, a União passou a recorrer cada vez mais às contribuições sociais como forma de aumentar suas receitas. Adicionalmente, quando o Governo Federal opta por realizar sua política fiscal abrindo mão de seus impostos – como por exemplo a redução do IPI - acaba por impactar diretamente as finanças de estados e municípios que dependem dos recursos repartidos por esses fundos constitucionais.

#### 3.3.1 A Distribuição regional e populacional do FPM

A distribuição de recursos do FPM aos municípios é feita predominantemente por critérios populacionais. Quando agregado por regiões, a partilha de recursos também atende a essa regra. As tabelas 3.6 e 3.7, elaboradas a partir de informações do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos permitem averiguar de modo abrangente como se dá essa distribuição. A tabela 3.6 contém informações acerca da distribuição da população brasileira por região entre 2010 e 2018 e os percentuais do FPM destinados a cada uma delas.



Tabela 3.6- Distribuição do FPM e populações por Região, 2010 e 2018

<b>Região</b>	<b>% do FPM por Região</b>	<b>População (2010)</b>	<b>% do Total do Brasil</b>	<b>População (2018)</b>	<b>% do Total-Brasil</b>
<b>Nordeste</b>	35,7%	53.078.137	27,8%	56.760.780	27,22%
<b>Norte</b>	8,6%	15.880.839	8,3%	18.182.253	8,72%
<b>Sudeste</b>	31,1%	80.353.724	42,1%	87.711.946	42,07%
<b>Centro-Oeste</b>	7,2%	14.050.340	7,4%	16.085.885	7,72%
<b>Sul</b>	17,4%	27.384.815	14,4%	29.754.036	14,27%
<b>Total-Brasil</b>	<b>100%</b>	<b>190.747.855</b>	<b>100%</b>	<b>208.494.900</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados do IBGE, TCU e STN.

De modo geral, tomando como título de exemplo a região Nordeste e Sudeste, as mais populosas do Brasil, verifica-se a intenção redistributiva desse repasse constitucional. Aproximadamente 27,8% da população nacional reside na região Nordeste, entretanto, cerca de 35,7% dos recursos do FPM são destinados para os municípios ali localizados. No caso da região Sudeste, a mais populosa, com 42,1% da população nacional, a parcela de recursos destinados a seus municípios corresponde a 31,1%. Ainda no que concerne às informações da tabela 3.6. A região Sul também recebe uma fatia menor do FPM se comparada a sua população, ao passo que nas região Norte e Centro-oeste essa relação é praticamente a mesma.

Para reforçar a lógica redistributiva do FPM, as informações contidas na tabela 3.7, se tornam de grande utilidade, uma vez que se mantém a parcela do fundo para cada região, entretanto agora, confrontamos essa informação com os dados de PIB *per capita*. Nota-se que a região Nordeste tem cerca de 50% do PIB *per capita* nacional, 48,3% em 2010 e 52,7% em 2018. Assim faz sentido, a tal região receber mais recursos. Todavia, os fatores populacionais são mais fortes. Tomemos como exemplo a região Norte, que recebe uma fatia de recursos muito próxima a distribuição de sua população. Tal região também tem um PIB *per capita* bem abaixo da média nacional: Em 2010 e 2018 o total produzido por sua economia dividido pelo número de habitantes foi de apenas 64% dos valores nacionais, mas os repasses do FPM a seus municípios em termos agregados é proporcional a sua população

Tabela 3.7 - Distribuição do FPM e PIB *per capita* por Região, 2010 e 2018

<b>Região</b>	<b>% do FPM por Região</b>	<b>PIB <i>per capita</i> em R\$ (2010)</b>	<b>% do PIB per capita Total-Brasil</b>	<b>PIB <i>per capita</i> em R\$ (2018)</b>	<b>% do PIB per capita Total-Brasil</b>
<b>Nordeste</b>	35,7%	16.472,54	48,3%	18.462,948	52,7%
<b>Norte</b>	8,6%	21.810,19	64,0%	22.229,080	63,4%
<b>Sudeste</b>	31,1%	45.395,56	133,2%	44.248,221	126,2%
<b>Centro-Oeste</b>	7,2%	42.235,95	124,0%	45.054,906	128,6%
<b>Sul</b>	17,4%	37.876,90	111,2%	41.906,359	119,6%
<b>Total-Brasil</b>	<b>100%</b>	<b>34.071,57</b>	<b>100%</b>	<b>35.036,229</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados do IBGE, TCU e STN. Valores deflacionados pelo IPCA, maio de 2020

Avaliando a relação entre os repasses do Fundo e a população, agora em nível municipal, pode-se depreender com mais clareza como o atual arranjo institucional de regras beneficia alguns municípios.

No Brasil, como pode ser observado pela tabela 3.8, aproximadamente 44% dos municípios possuem até 10 mil habitantes e quase 70% possuem até 20 mil habitantes. Em termos *per capita*, as transferências do FPM beneficiam bastante tais municípios, pois a lógica de critérios infere que tais municípios sejam os mais pobres. A partir da tabela 3.9 é possível observarmos que os municípios com até 3 mil habitantes possuem em média um FPM *per capita* de mais de R\$ 3.000,00, já as cidades médias e grandes, com mais de 300 mil habitantes, o montante é de apenas R\$ 200,00. Obviamente, infere-se que os municípios maiores tenham um potencial de arrecadação própria elevado, o que em algum grau afastaria a necessidade ou a dependência das transferências do FPM. O fato dos municípios pequenos se beneficiarem da distribuição de recursos em termos *per capita*, levanta alguns questionamentos acerca da aplicação desses mesmos recursos, e forma o *core* das principais críticas ao modelo de partilha.

Tabela 3.8 - Distribuição da população entre municípios, ano 2019

<b>(Mil Habitantes)</b>	<b>Frequência Relativa</b>	<b>Frequência Acumulada</b>
Até 3	8,53%	8,53%
3 a 5	13,95%	22,48%
5 a 10	21,53%	44,01%
10 a 20	24,13%	68,15%
20 a 50	19,77%	87,92%
50 a 100	6,27%	94,18%
100 a 300	4,18%	98,37%
Mais de 300	1,63%	100,00%

Fonte: Elaboração Própria, a partir de estimativas da população feitas pelo IBGE

Tabela 3.9 - Distribuição da população entre municípios, ano 2019

(Mil Habitantes)	Parcela do FPM	FPM <i>per capita</i> médio
Até 3	3,78%	R\$ 3.325,10
3 a 5	6,29%	R\$ 1.886,02
5 a 10	9,82%	R\$ 1.086,20
10 a 20	17,57%	R\$ 842,19
20 a 50	22,43%	R\$ 627,23
50 a 100	11,59%	R\$ 448,97
100 a 300	13,97%	R\$ 345,72
Mais de 300	14,55%	R\$ 200,98

Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados do IBGE e STN. Valores deflacionados pelo IPCA, maio de 2020

### 3.3.2. Alguns apontamentos sobre os critérios de partilha

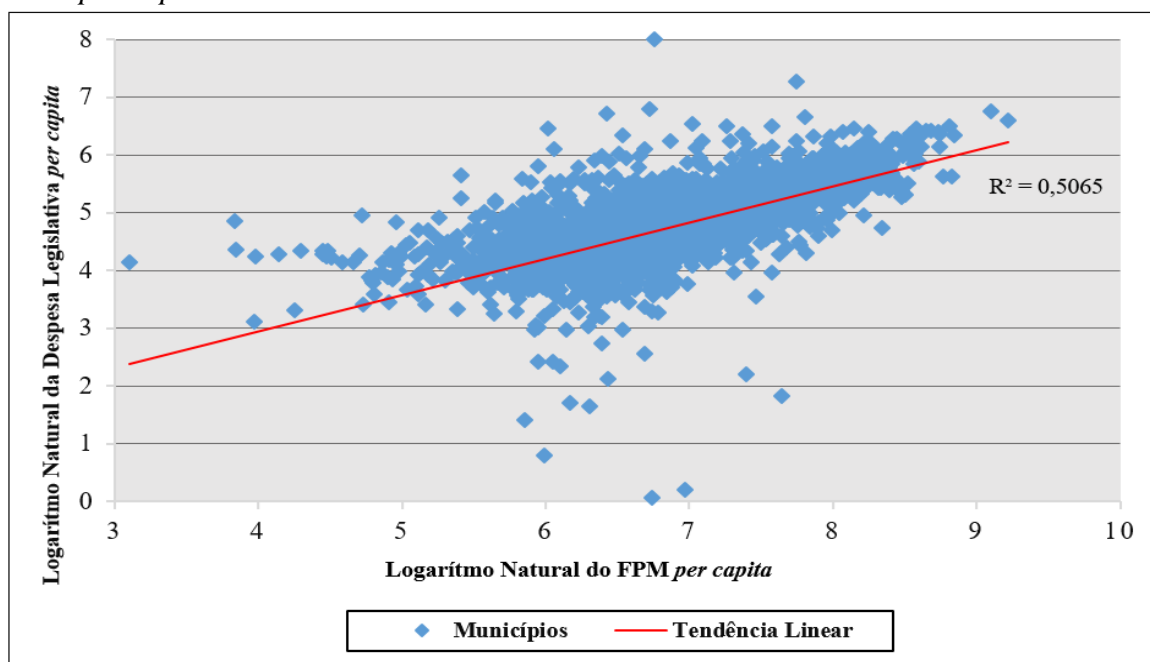
O enfoque demasiadamente populacional no critério de repartição do fundo é objeto de críticas por inúmeros especialistas em finanças públicas de diversas correntes teóricas.

Como mencionado no capítulo 1, a modalidade de transferência do FPM, incondicional e sem contrapartida, o torna muito mais suscetível ao *flypaper effect* e ao risco de captura. Uma primeira aproximação para avaliar a presença desses fenômenos pode ser contemplada através dos gráficos 3.1 e 3.2, que avaliam a correlação das transferências *per capita* do fundo e as despesas executadas com a função Legislativa e despesas de custeio com pessoal.

No primeiro caso, gráfico 3.1, avalia-se a tendência positiva entre a maior disponibilidade de transferências em termos *per capita* e maiores despesas com a função legislativa, que englobam subsídios dos vereadores, salários com servidores ativos e inativos do Legislativo local e a manutenção das Câmaras Municipais. A amostra para a construção do gráfico é composta por 4.898 municípios com dados disponíveis para 2019. Tal resultado não causa espanto, e conforme já destacado nesse trabalho, em parte explica o *boom* de municípios pós 1988. Gomes e Mac Dowell (2000) já alertavam para o surgimento dessa tendência já nos anos 1990.

Mendes (2002), por sua vez, testou a hipótese do fenômeno da captura de recursos para municípios brasileiros usando dados dos anos 2000. Usando justamente como *proxy* para a captura de recursos as despesas legislativas, o autor conclui, as transferências do FPM são de fato mais sujeitas à “captura” pela administração e pelas burocracias locais do que as receitas tributárias próprias.

Gráfico 3.1 - Correlação entre o FPM e as despesas com a Função Legislativa, valores em termos *per capita* – 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN disponíveis no IPEADATA. Amostra com 4.898 municípios.

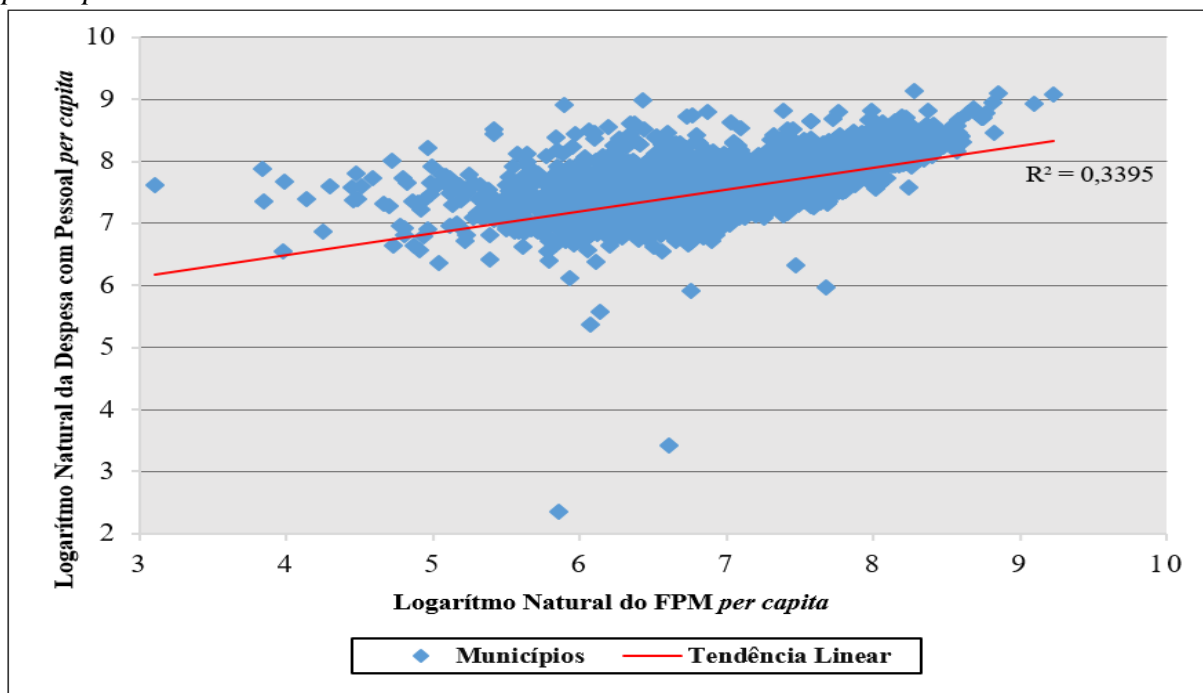
O gráfico 3.2, por sua vez, apresenta a correlação entre as transferências do FPM e as despesas de custeio com pessoal, para um conjunto de 5.290 municípios, também para o ano de 2019. Embora a medida com a função legislativa seja mais apropriada para o caso brasileiro, conforme defende Mendes (2002), o gasto com pessoal também pode ser utilizado. Todavia, o R-quadrado dos dados é inferior se comparado ao gráfico anterior, apenas 0,3395.

As vantagens obtidas pelos pequenos municípios no que diz respeito aos valores *per capita* do fundo, proporciona um forte incentivo para que as populações dessas localidades sejam superestimadas, uma vez que um “erro” dessa natureza acarretaria um aumento do FPM *per capita* considerável. Monastério (2013) trabalha essa questão. É possível observar descontinuidade em torno dos pontos de corte populacionais do FPM, sobretudo para municípios com até 50 mil habitantes, onde se encontram os maiores incentivos em superestimar a população. Para o censo de 2010, o autor estima que 192 dos 3.656 municípios com até 50 mil habitantes estão em uma faixa populacional diferente da prevista, o que à época gerava distorções anuais na ordem de R\$ 238 milhões (MONASTÉRIO, 2013).

Esse enfoque demasiadamente populacional, portanto, se mostra extremamente nocivo aos objetivos redistributivos aos quais o FPM se propõe. De acordo com Prado (2006), com o avanço da urbanização e da metropolização, os atuais critérios do FPM vão se tornando cada vez mais anacrônicos e inadequados. Mendes, Cosio e Miranda (2008) corroboram o

diagnóstico, pois apontam que os municípios ao redor das áreas metropolitanas são os mais prejudicados com o atual modelo.

Gráfico 3.2 - Correlação entre o FPM e as despesas de custeio com pessoal, valores em termos *per capita* - 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN disponíveis no IPEADATA. Amostra com 5.290 municípios

### 3.4 Trabalhos Aplicados sobre o FPM

Ribeiro (2016) realiza uma resenha sobre algumas pesquisas importantes realizadas na última década que avaliaram os efeitos das transferências do FPM, tais como Litschig e Morrison (2013), Brollo *et.al* e Corbi, Papaioannou e Surico (2014). Esses trabalhos buscam identificar os efeitos causais exógenos das transferências do FPM sobre variáveis locais. Tais estratégias focam justamente nos municípios que mudam de faixa populacional, o que poderia significar um “quase experimento”, ensejando o uso de técnicas econométricas para inferir efeitos causais. Desse modo, são verificados impactos políticos do FPM, bem como mudanças em variáveis socioeconômicas, e nas finanças públicas municipais.

Com dados de 1982 – 1985 e para municípios pertencentes a três faixas populacionais distintas<sup>36</sup>, Litschig e Morrison (2013), analisam o papel desempenhado pelo FPM em um conjunto de variáveis socioeconômicas e eleitorais. O método empregado foi de Regressão Descontínua. Os resultados estimados pelos autores indicaram que o FPM teve um impacto no

<sup>36</sup> As faixas de habitantes: 10.188, 13.584 e 16.980 respectivamente

aumento do gasto público local, aumento da escolaridade, aumento na taxa de alfabetização de adultos e na redução na taxa de pobreza. No plano eleitoral, um aumento do FPM teria um impacto na probabilidade de o prefeito eleger um candidato de seu partido na eleição de 1988.

Outro estudo muito influente, foi o de Brollo *et. al* (2013), que analisa o impacto do fundo sobre variáveis eleitorais e indicadores de corrupção. Os resultados dos autores também apontam que as transferências do fundo podem favorecer a reeleição de prefeitos. Todavia, nas estimativas, os indicadores de corrupção tiveram sinais positivos com um aumento do FPM. Identificou-se também, adicionalmente, que as transferências se relacionam negativamente com a qualidade dos candidatos – que foi medida com base nos anos de escolaridade e a presença de ensino superior completo nos candidatos.

Corbi, Papaioannou e Surico (2014) cobrindo o período de 2000-2011 e considerando diferenças entre as municipalidades referente a intensidade de comércio interestadual, inclusão bancária e localização, estudaram o impacto do FPM sobre o PIB *per capita* dos municípios e estimaram que o Fundo teve um efeito positivo sobre o produto *per capita* dos municípios com menor intensidade nos fluxos comerciais, bem como nas localidades com menor acesso a serviços bancários.

Olhando para os efeitos distributivos do fundo, no que tange à redução da desigualdade destaca-se o trabalho de Avezani (2014). Com dados dos censos de 2000 e 2010, este autor avaliou o resultado do FPM sobre os indicadores de desigualdade de renda e indicadores de educação. Entretanto, os resultados sugerem que o FPM não teve um impacto significativo para melhoria dos indicadores avaliados.

Vieira (2017) avalia o efeito das transferências do FPM sobre o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), entre os anos de 2008 e 2012. Como estratégia empírica, a autora utilizou o método de Regressão Quantílica para Dados em Painel. De modo geral, a autora encontrou resultados positivos do FPM sobretudo para municípios com níveis de desenvolvimento mais baixos.

No que tange às análises com foco no papel do FPM para a equalização fiscal dos municípios, destacam-se os resultados de Baião, Cunha e Souza (2017), Politi e Mattos (2014), e Paiva, Quaglio e Fonseca (2018).

Com dados para o ano de 2010, Baião, Cunha e Souza (2017) estimam que em termos de equalização fiscal o FPM tende a beneficiar municípios com população mais esparsa, com maior taxa de analfabetismo, com um perfil demográfico marcado por pessoas com mais de 60 anos e com renda domiciliar menor em termos *per capita*. Os autores, ressaltam, todavia, algumas características indesejáveis dessa transferência: o FPM deixaria de equalizar as regiões

com maior taxa de extrema pobreza, menor PIB Municipal e de maior crescimento populacional. Isto é, o FPM tende a beneficiar os municípios com menor taxa de crescimento populacional, uma vez que o aumento populacional se traduz em uma queda *per capita* da transferência.

Politi e Mattos (2014) analisam o FPM sob o prisma da equalização fiscal e propõem uma metodologia para avaliar aspectos distributivos e equalizadores desse tipo de transferência. Os autores utilizando um modelo de padronização, baseado em O'Donnell *et. al.* (2007) e com dados para o ano de 2010, estimam que os municípios menores, que possuem a maior fatia de recursos em termos per capita, de fato deveriam estar recebendo mais, porém em menor proporção. Contudo, os autores destacam que os fatores que contribuem para o desequilíbrio fiscal entre os municípios brasileiros são diferentes entre as regiões, e sugerem uma mudança nos atuais critérios - baseados em regras nacionais - para uma abordagem mais regionalizada.

A necessidade de uma análise regionalizada está igualmente presente nos resultados encontrados por Paiva, Quaglio e Fonseca (2018). Utilizando um modelo de dados em painel para os anos de 2006-2016, e utilizando critérios para agrupar os municípios de acordo com a classificação adotada pela já discutida PNDR, os autores analisam o impacto das transferências constitucionais para os municípios referente ao FPM e a cota parte do ICMS na determinação do resultado orçamentário. Os autores apontam que o coeficiente do FPM é maior que o coeficiente do ICMS, para todas as classificações, com exceção dos municípios de alta renda. Para os municípios classificados na categoria baixa renda estagnada, de acordo com a PNDR, o coeficiente do FPM é ainda mais expressivo.

Em síntese, percebe-se que os resultados dos trabalhos aplicados são difusos, de modo que - mesmo na presença de críticas consolidadas ao modelo de partilha – os efeitos concretos do FPM ainda estão em aberto. No capítulo seguinte apresentaremos nossa abordagem para avaliar a correlação, e com sorte, a causalidade dos impactos do FPM sobre o desenvolvimento dos municípios e o papel dessa transferência sobre a equalização fiscal dos municípios brasileiros, buscando contribuir com a literatura.

### **3.5 Considerações Finais**

Esse capítulo teve como objetivo explorar o FPM de forma mais precisa. Esta transferência teve sua gênese prevista ainda na Constituição Federal de 1946, sendo operacionalizada, entretanto, na década de 1960, com a reforma tributária do Regime Militar. O FPM é composto por uma parcela do IR e do IPI, impostos de competência da União. Ao

longo do tempo, paulatinamente, os quinhões repartidos desses impostos foram aumentados, bem como a flexibilidade de sua aplicação.

Em 1966 a parcela do FPM correspondia a 10% da arrecadação do IP e IR, e sua aplicação era regulamentada e contava com algumas vinculações. A partir da década de 1980 essas parcelas vão aumentando e com a CF88 a parcela sobe para 22,25%. Há que se destacar que dois novos aumentos foram aprovados em 2007 e 2014. Logo, desde 2014 o Fundo conta com 24,5% da arrecadação do IR e IPI.

As distribuições dos valores do FPM são feitas para as três categorias de Municípios: Interior (10%), Capitais (86,4%) e Reserva (3,6%). Prevalece como balizador fatores populacionais, logo a medida que aumenta a população, maiores são os valores absolutos. Desse modo a distribuição regional também é influenciada, ainda que haja uma relativa redistribuição em favor da região Nordeste. Uma crítica importante a respeito das regras de partilha é o favorecimento de micro e pequenos municípios, que em termos *per capita* recebem mais recursos. Esse favorecimento, em parte, é idealizado pela concepção dos legisladores de que municípios pequenos são pobres, uma premissa nem sempre verdadeira.

Assim levantam-se questionamentos sobre a aplicabilidade dessas transferências que, por ser incondicional e sem contrapartida, está sujeita a riscos de captura. A correlação positiva entre o FPM *per capita* e os gastos com Poder Legislativo e com despesas de pessoal pode, em termos, indicar indícios dessa prática.

Não obstante, muitos estudos empíricos buscam avaliar os impactos do FPM. Nesse sentido, os trabalhos se dividem em avaliações no que tange aos impactos políticos e eleitorais do aumento dessa transferência, nos efeitos sobre variáveis socioeconômicas como renda e educação e o impacto do FPM nas finanças públicas das municipalidades. Os resultados desses trabalhos são difusos, de modo que - mesmo na presença de críticas consolidadas ao modelo de partilha - os efeitos concretos do FPM ainda estão em aberto. Assim, pretende-se no próximo capítulo apresentar uma forma de avaliar o FPM, em busca de contribuir com a literatura existente.



## CAPÍTULO 4: AVALIANDO O PAPEL DO FPM NO DESENVOLVIMENTO E NA EQUALIZAÇÃO DE RECEITAS

### 4.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é realizar uma investigação empírica para avaliar as transferências do FPM no que tange o seu papel sobre o desenvolvimento e a equalização das receitas orçamentárias entre os municípios brasileiros.

Tendo em vista esse propósito, algumas são as alternativas que poderíamos adotar. Ao se analisar o impacto do fundo no desenvolvimento em uma amostra de municípios brasileiros, uma possível abordagem seria olharmos para evolução dos índices de Gini e/ou para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ao longo do tempo e buscar correlacionar, se possível, as mudanças positivas nessas variáveis com o aumento das transferências do FPM.

No caso do Índice de Gini, obviamente, estaríamos olhando para o impacto das transferências em mitigar a desigualdade entre indivíduos de uma dada jurisdição municipal. Entretanto, como salientam Mendes, Miranda e Cosio (2008), a desigualdade entre indivíduos pode muito bem ser equacionada de maneira mais eficaz através de programas de transferências diretas a indivíduos, a exemplo do Programa Bolsa Família. Desse modo, a análise empírica proposta nesta pesquisa vai na direção de avaliar o papel do FPM no que tange ao desenvolvimento dos municípios.

Já no que concerne à equalização fiscal - entendida aqui como equalização de receitas orçamentárias - busca-se averiguar se as transferências do FPM aproximam os orçamentos das municipalidades em termos *per capita* de um dado valor de referência. Arretche (2012), apresenta algumas evidências de que após as transferências do Fundo de Participação dos Municípios as disparidades entre receitas *per capita* - medida por um índice de Gini - tendem a diminuir.

Entendemos que investigações dessa natureza são melhores empreendidas quando dispomos de um conjunto de variáveis para uma dada amostra de municípios ao longo do tempo. Como o Gini não será objeto de estudo deste trabalho, resta-nos para a abordagem do primeiro problema, o IDHM, como potencial variável de interesse. Entretanto, a divulgação desse índice para municípios é feita de maneira decenal, em função da realização do Censo Demográfico. Assim, mesmo não impossibilitando uma análise longitudinal, tal fato tende a reduzir o número de informações, uma vez que teríamos, com sorte, três recortes temporais - 1990, 2000 e 2010<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> No momento desta pesquisa não fora realizado o censo demográfico para o ano de 2020.

Com vista a mitigar essa limitação, esta pesquisa propõe o uso de uma variável alternativa ao IDH municipal, mas com uma interpretação similar a tal índice: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

No que diz respeito ao papel equalizatório do FPM, criou-se uma variável/indicador que pode servir de base de comparação entre os municípios ao longo tempo e que capta a desigualdade de receitas orçamentárias por habitante dos municípios brasileiros. A lógica de construção dessa variável segue de perto a variável de desigualdade formulada por Salto (2013).

As análises serão feitas tanto para os municípios agregados (Brasil), como também segregando entre as cinco grandes regiões. Adicionalmente, amparados pelas discussões empreendidas no capítulo 2, pretendemos segregar a amostra de acordo com as quatro tipologias propostas pela PNDR. Isto é, segregar os municípios de acordo com a tipologia de suas respectivas microrregiões na PNDR de 2006.

O capítulo está estruturado da seguinte maneira: a seção 4.2 apresenta o IFDM e as medidas de desigualdade de receitas orçamentárias. Como salientado, para responder nossos questionamentos, os métodos mais adequados são os empregados pela metodologia de dados em painel. Assim, na seção 4.3 apresentamos brevemente as principais técnicas de estimação e a escolha do método proposto. Na seção 4.4 realizamos uma consideração sobre a base de dados disponível e as especificações econométricas propostas. Na seção 4.5 são apresentados os resultados das estimativas.

## **4.2. O IFDM e a Medida de Desigualdade Orçamentária**

### **4.2.1 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**

Para avaliarmos os efeitos dos repasses do FPM sobre o nível de desenvolvimento dos municípios, um potencial variável de interesse seria o IDHM. Todavia, como salientamos, a periodicidade decenal deste indicador reduziria o número de observações, sobretudo, mediante a restrição do horizonte temporal. Nesse sentido, adotamos uma outra medida como *proxy* do desenvolvimento municipal: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. O IFDM é uma medida de desenvolvimento elaborada pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), e tal qual o IDHM, também varia entre 0 e 1. Esse indicador é de fácil interpretação. Valores mais próximos de 1, representam um maior padrão de desenvolvimento dos municípios. Existem quatro categorias nas quais as localidades podem ser segregadas: baixo

desenvolvimento (0 até 0,4), desenvolvimento regular (0,4 a 0,6), desenvolvimento moderado (0,6 a 0,8) e alto desenvolvimento (0,8 – 1,0).

Adicionalmente, a riqueza do IFDM sob o ponto de vista analítico se dá pela periodicidade anual, além de levar em consideração três dimensões importantes do desenvolvimento municipal: Emprego e Renda, Educação e Saúde. As tabelas a seguir apresentam um breve panorama do IFDM nas regiões brasileiras e nas microrregiões da PNDR.

Observamos que, na média, houve um avanço significativo nos padrões de desenvolvimento municipal. Conforme aponta a tabela 4.1, em 2005 (primeiro ano da série histórica), os municípios brasileiros estavam no limiar do desenvolvimento regular, já em 2016 consolida-se o padrão de desenvolvimento moderado. Não obstante, percebe-se “dois momentos” no avanço do desenvolvimento municipal. Entre 2005 e 2010 houve um avanço notável do IDHM, principalmente para municípios das regiões Nordeste e Centro-Oeste. Já entre 2010 e 2016, o avanço do índice foi mais tímido, ainda que mais forte nas regiões foco de ações regionais.

Tabela 4.1 – Média do IFDM, Brasil e Regiões.

<b>Região</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2016</b>
Nordeste	0,4318	0,5422	0,5956
Norte	0,4659	0,5281	0,5746
Centro-Oeste	0,5806	0,6504	0,6602
Sudeste	0,6421	0,7024	0,7123
Sul	0,6604	0,7119	0,7353
Brasil	0,5940	0,6651	0,6969

Fonte: Elaboração própria.

Separando os municípios de acordo com a tipologia de suas microrregiões na PNDR, tabela 4.2, é possível observar que no período de 11 anos houve um aumento notável no desenvolvimento das jurisdições locais que pertenciam a microrregiões Dinâmicas e de Baixa Renda. Isto é, em 2006, os municípios localizados em Microrregiões de Baixa Renda tinham um IFDM, médio, de 0,4126; em 2017 esses mesmos municípios apresentavam um IFDM médio de 0,5829. Entretanto, embora a melhora do indicador, tais localidades ainda apresentavam um padrão de desenvolvimento “regular”. Não obstante, nas microrregiões regiões dinâmicas verifica-se um avanço mais robusto do indicador de desenvolvimento adotado.

Tabela 4.2 – IFDM médio conforme a tipologias de microrregiões da PNDR.

Tipologia PNDR	2006	2016
Alta Renda	0,6867	0,7431
Baixa Renda	0,4126	0,5829
Estagnada	0,5556	0,6646
Dinâmica	0,4617	0,6125

Fonte: Elaboração própria, classificação das microrregiões retirada de Macedo e Porto (2018)

#### 4.2.2 A Medida de Desigualdade Orçamentária Intermunicipal

A variável/medida que busca captar a desigualdade orçamentária intermunicipal é definida da seguinte maneira:

$$DES\_SUDESTE = \left| \frac{rectotal_{pc_{it}} - \overline{rectotal_{pc_t}}}{\overline{rectotal_{pc_t}}} \right| \quad (4.1)$$

Essa é uma medida bem objetiva, pois consiste nos desvios da Receita Orçamentária *per capita*, em termos percentuais, do município *i* no instante *t* em relação a Receita Orçamentária *per capita* média dos municípios utilizados como referência.

Tal variável é baseada na variável utilizada no trabalho de Salto (2013). Tendo, entretanto, três diferenças relevantes. Primeiramente, Salto (2013) constrói a medida para desvios de PIBs estaduais, em vista de avaliar o FPE, já este trabalho tem como unidade de observação o nível municipal. Em segundo lugar, Salto (2013), utiliza como valor de referência não o PIB *per capita* médio de alguma região ou estado específico, mas a média nacional. Seguindo a abordagem tradicional de trabalhos que investigam a temática regional, optamos por adotar os municípios das regiões Sudeste como “referência”. Por fim, este trabalho apresenta uma inovação ao buscar avaliar não a diferença entre os níveis de PIB, mas de receitas orçamentárias.

Um detalhe importante é o fato de estarmos preocupados com valores absolutos desta variável, pois em termos de equalização fiscal busca-se a convergência para uma dada região de referência. Logo, variações positivas (para mais ou para menos) são tomadas como desvios em relação à média, e ao convergir para zero um menor distanciamento médio. Em outras palavras, valores positivos indicam desvios em relação à média da receita *per capita*, ao passo que a convergência a zero indicaria maior equalização de receitas orçamentárias em relação à região sudeste.

Para a criação da variável “*DES\_SUDESTE*” recorreremos às estimativas de receitas orçamentárias municipais do trabalho de Santos, Motta e De Faria (2020), disponíveis no site do IPEADATA. O uso dessa base de dados ao invés das bases com os valores reais informados pelas jurisdições locais, se dá, justamente por terem sido feitas mediante uma única metodologia, dispondo de dados para 5.568 municípios. Os valores oficiais, também disponíveis no IPEADATA, reduziriam significativamente a construção do indicador, visto que não há informações disponíveis para muitos municípios no período coberto pelo trabalho dos autores. Nesse sentido, calculamos a medida de equalização em relação a região sudeste para os anos 2003-2018.

A tabela 4.3 apresenta um breve resumo desta variável para as grandes regiões brasileiras para três anos diferentes: 2003, 2010 e 2018. Percebe-se a validade da medida empregada, uma vez que a variável reproduz, conforme o esperado, o padrão observado de maiores dificuldades dos municípios das regiões Norte e Nordeste. Ademais, verifica-se que, na média, os municípios brasileiros estão abaixo do valor de referência, ao mesmo tempo em que mostra a diminuição das desigualdades orçamentárias intermunicipais observadas no período.

Tabela 4.3 - Desigualdades Orçamentárias intermunicipais, Brasil e Regiões.

<b>Região</b>	<b>2003</b>	<b>2010</b>	<b>2018</b>
Nordeste	-35,09%	-32,14%	-22,83%
Norte	-26,78%	-26,90%	-21,01%
Centro-Oeste	10,54%	1,34%	14,18%
Sul	9,52%	7,78%	27,74%
Brasil	-10,56%	-10,76%	-1,90%

Fonte: Elaboração própria.

Em 2003, a título de exemplo, os municípios do Nordeste estavam, em média, cerca de 35% abaixo da receita orçamentária média dos municípios do Sudeste. Todavia, entre o período, verifica-se uma queda de mais de 10 pontos percentuais nesta medida. Em 2018, as diferenças haviam se reduzido para aproximadamente 23%. Outro ponto que se percebe é que os municípios da região Sul, região com maior PIB *per capita*, aumentaram sua diferença em relação à medida de referência significativamente. O mesmo pode ser constatado quando se observa o comportamento do Centro-Oeste.

A tabela 4.4, por sua vez, avalia a evolução da medida de desigualdade orçamentária intermunicipal segregando os municípios de acordo com a tipologia de suas respectivas

microrregiões na PNDR. Por esse prisma verifica-se que há uma maior dificuldade financeira dos municípios brasileiros, que de certo modo fica mascarada quando se avalia pela ótica das grandes regiões.

É possível verificar que, em média, os municípios que fazem parte de Microrregiões de Baixa Renda, de acordo com a classificação da política, apresentam uma diferença de -40% da receita orçamentária em relação à média de referência. Esses valores são superiores aos valores apresentados pela média dos municípios do Nordeste tomados em conjunto, tabela anterior. Já em 2017, entretanto, percebe-se um distanciamento menor, na média, para com a medida de referência. De modo que é possível investigar o papel desempenhado pelo FPM nesse período.

Tabela 4.4 – Desigualdades Orçamentárias intermunicipais e a tipologia da PNDR- 2006 e 2017

<b>Tipologia PNDR</b>	<b>2006</b>	<b>2017</b>
Alta Renda	13,97%	16,02%
Baixa Renda	-40,02%	-29,61%
Estagnada	-12,59%	-5,31%
Dinâmica	-17,76%	-7,98%

Fonte: Elaboração própria. Classificação de 2017, retiradas de Macedo e Porto (2018)

### 4.3 O Modelo Econométrico de Dados em Painel

O modelo de dados em painel é o mais apropriado para lidar com o problema de pesquisa que nos deparamos, pois aliam, em cada observação, duas dimensões: um componente de *cross-section* e outro componente de série temporal. Isto é, cada unidade da amostra de corte transversal (em nosso caso os municípios) é observada ao longo de vários períodos de tempo. Dessa maneira, de acordo com Hsiao (2003), aumenta-se a variabilidade da amostra, diminui-se a colinearidade, aumentam-se os graus de liberdade – melhorando a eficiência das estimativas econométricas.

Baltagi (2005, p.11) define o modelo de dados em painel da seguinte maneira:

$$y_{it} = \alpha + X'_{it}\beta + u_{it}, \text{ onde } i=1,\dots,N \text{ e } t=1,\dots,T \quad (4.2)$$

Na equação (4.2),  $y_{it}$  representa a variável dependente, o subscrito  $i$  indica a unidade de *cross-section* ao passo que  $t$  denota o período de tempo. O termo  $\alpha$  é um escalar,  $\beta$  é o vetor de coeficientes com  $K \times 1$  e  $X'_{it}$  representa as variáveis explicativas do modelo. O termo  $u_{it}$  é denominado termo de erro composto, pois pode ser desagregado em outros dois componentes,

$u_{it} = \mu_i + v_{it}$ . O componente  $\mu_i$  representa o “efeito individual”, que capta todos os fatores não observados nas variáveis explicativas e que são constantes ao longo do tempo. Por sua vez, o componente  $v_{it}$  é o erro idiossincrático e capta todos os fatores não observados nas variáveis endógenas, mas que variam ao longo do tempo e também afetam a variável dependente.

De modo geral, podemos estimar a equação (4.3) por três métodos. O primeiro é o método de dados em painel empilhado (*pooled data*). Nesse método, simplesmente agrupamos todas as observações e desprezamos a natureza de *cross-section* e de séries temporais dos dados, realizando as estimativas por Mínimos Quadrados Ordinários. (GUJARATI e PORTER, 2011). Por ser um método mais simples, ignoramos a heterogeneidade que existe entre as unidades de observação. Ao fazermos isso podemos ter estimadores tendenciosos e também inconsistentes, dada a possível correlação entre as variáveis explicativas e os “efeitos individuais” que estão presentes no termo de erro. Ao lidarmos com um conjunto tão diversos de indivíduos esse, provavelmente, será o caso. Logo, necessitamos de métodos de painel apropriados para lidar com esses efeitos individuais não observados.

Dois desses métodos são os métodos de Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios. A escolha entre esses dois métodos ancora-se nas hipóteses feitas sobre o termo de erro composto. Caso assumamos a hipótese de que os efeitos individuais não observados estejam ou não correlacionados com as variáveis explicativas, optamos pelas estimativas de Efeitos Fixos, pois caso estejam, é preciso controlar esse efeito para não enviesar os coeficientes. Por sua vez, se por hipótese assumamos que os “efeitos individuais” não são correlacionados com as variáveis explicativas, estimamos (4.2) por Efeitos Aleatórios. O método de Efeitos Aleatórios possui hipóteses mais restritivas e na prática seu uso pode ser condicionado ao resultado do teste de *Hausman*.

#### **4.4 A Base de Dados e Especificações propostas**

##### **4.4.1 Base de Dados**

Para a realização deste trabalho utilizamos dados disponíveis em bases públicas, tais como o IBGE e o site do IPEADATA. Para os valores referentes aos Royalties, colhemos informações diretamente no site da STN. As populações utilizadas para cálculos de valores por habitante são fornecidas pelo IBGE e encaminhadas para o TCU para os cálculos dos coeficientes de partilha justamente do FPM.

A seguir apresentamos as especificações dos modelos propostos, as variáveis e as justificativas para tais controles serem incluídos em ambos os modelos.

#### 4.4.2 Modelo 1: O papel do FPM no Desenvolvimento Municipal.

O modelo que visa averiguar o impacto do FPM no desenvolvimento, doravante modelo 1, conta com 3.172 municípios brasileiros acompanhados ao longo de um período de tempo de 12 anos (2005-2016). Portanto, temos um painel balanceado com 38.064 observações<sup>38</sup>.

A especificação base do modelo 1 é dada pela seguinte equação:

$$IFDM_{it} = \alpha + \tau \text{Ln\_FPMpc}_{it} + \beta X + \text{dummies temporais} + u_{it} \quad (4.3)$$

A variável de interesse é Ln\_FPM - logaritmo natural dos valores *per capita* das transferências do FPM. Uma vez que esperamos um papel positivo do fundo sobre o desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros, a expectativa é de que o coeficiente  $\tau$  seja positivo e significativo do ponto de vista estatístico.

As variáveis de controle do modelo, representada pelo vetor  $X$ , podem ser organizadas em quatro categorias: i) outras transferências fiscais para os governos locais; ii) variáveis que exprimem aportes em capital humano, iii) composição setorial/estrutura produtiva e iv) características populacionais.

No primeiro conjunto de regressores adicionamos as transferências do IPVA (Ln\_IPVApc) e do ICMS (Ln\_ICMSpc) para as municipalidades, ambas em termos *per capita* e com seus valores expressos em logaritmos naturais. Diferente do FPM, tais transferências são repasses dos governos estaduais as municipalidades. Logo, espera-se que tais transferências também tenham um papel na promoção do desenvolvimento. Entretanto, cabe destacar que tais transferências adotam o princípio da origem nas transferências de recursos. Logo, municípios com uma atividade mais dinâmica e/ou com um maior número de veículos emplacados em suas jurisdições tendem a receber valores brutos maiores.

No segundo conjunto de regressores temos o logaritmo natural das despesas *per capita* com as funções orçamentárias de educação e cultura (Ln\_EDUCpc) e com saúde e saneamento (Ln\_SAUDEpc). De acordo com Menezes-Filho (2020), a educação e a saúde melhoram a produtividade dos indivíduos e firmas, impactando no desenvolvimento econômico. Por fim, cabe ressaltar que os gastos públicos nessas duas áreas contribuem para o avanço da escolaridade e da prevenção e tratamento de doenças, focalizando principalmente as famílias mais pobres, o que dirime a desigualdade e a extrema pobreza, ao mesmo tempo em que

---

<sup>38</sup> Para mais detalhes acerca da composição da amostra consultar os anexos dessa dissertação (Tabela A.5)



aumenta a mobilidade social e promove maior coesão social (MENEZES FILHO, 2020). Portanto, a expectativa é a de que o sinal dos coeficientes a serem estimados sejam positivos, indicando uma melhora nos níveis de desenvolvimento municipal.

Para captarmos a estrutura produtiva dos municípios, adotamos como controles os V.A\_INDpib, V.A\_SERVpib e V.A\_AGROpib, que medem respectivamente o Valor Adicionado da Indústria, do Setor de Serviços e da Agropecuária como proporção do PIB de cada município. Há uma extensa literatura que argumenta que o processo de desenvolvimento pode ser entendido como fruto da mudança estrutural de uma dada economia, que passa a gerar um produto por trabalhador maior em atividades mais produtivas (KALDOR, 1966). Além disso, há evidências que apontam para a importância desses setores também no crescimento dos municípios brasileiros (VERISSÍMO e SAIANI, 2019). Nesse sentido, espera-se que os coeficientes dessas variáveis também sejam positivos.

Por fim, no que diz respeito ao último conjunto de regressores, temos as variáveis TX\_POP e TX\_PIBpc que medem a taxa de crescimento da população e do PIB, respectivamente, de um ano para outro. Adicionamos também *dummies* temporais para captar efeitos agregados do tempo que influenciam no IFDM.

O modelo 1 será estimado de três maneiras. Primeiramente, para toda a amostra de municípios brasileiros. Posteriormente, estimamos a equação 4.3 separadamente para as cinco grandes regiões. Por fim, realizam-se as estimativas segregando os municípios de acordo com a tipologia de suas respectivas microrregiões na PNDR.

#### 4.4.3 Modelo 2: FPM e equalização de receitas

O modelo que visa averiguar o impacto do FPM na equalização de receitas, doravante modelo 2, será especificado pela seguinte equação:

$$DES\_SUDESTE_{it} = \alpha + \delta_1 \text{Ln\_FPMpc} + \gamma X + \text{tendência} + u_{it} \quad (4.4)$$

A amostra abarca informação para 3.272 municípios entre os anos de 2003 – 2018, resultando em um painel balanceado com 52.352 observações

A variável de interesse principal é Ln\_FPMpc, que representa o logaritmo das transferências per capita do FPM. Como salientamos, ao definir a variável DES\_SUDESTE, espera-se que o sinal do coeficiente  $\delta_1$  seja negativo, indicando maior convergência para a média de referência, bem como significativo do ponto de vista estatístico. Desse modo,

aumentos percentuais dos repasses por habitante podem ser interpretados como importantes para aproximar os orçamentos municipais.

Para o modelo 2 foram adicionados os seguintes controles: Logaritmo natural das transferências do ICMS ( $\text{Ln\_ICMSpc}$ ) e do IPVA ( $\text{Ln\_IPVApc}$ ), ambas em termos *per capita*. Na seção anterior destacamos que essas duas transferências são feitas pelos estados para seus respectivos municípios. Logo, são regulamentadas e possuem critérios de partilha distintos entre os municípios de cada jurisdição estadual. Entretanto, tanto o ICMS como o IPVA possuem mecanismos redistributivos com vistas a equalização fiscal previstos pela CF88. Nesse sentido, sinais negativos de seus respectivos coeficientes podem ser interpretados de maneira semelhante ao coeficiente de da variável  $\text{Ln\_FPMpc}$ . Por outro lado, tais recursos também têm como base de partilha o princípio da derivação. Logo, tais transferências não se propõem primordialmente a equalizar e redistribuir recursos, portanto, sinais positivos não necessariamente seriam contra intuitivos.

Outra variável de controle utilizada foi  $\text{Ln\_ROYALTIESpc}$ . Os valores contidos nessa variável, contempla o logaritmo natural das transferências de *royalties per capita* – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, Fundo Especial do Petróleo, Produção de Petróleo e Gás Natural e Cota-Parte Especial dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural. Essas transferências afetam as receitas de capitais dos municípios, e, portanto, as receitas orçamentárias municipais.

Os critérios de partilha dos *Royalties* é motivo de grandes divergências, uma vez que poucos municípios se beneficiam em demasia dessa transferência, ao passo que outros recebem valores irrisórios. Assim, para captar essa distorção, adicionamos uma variável *dummy* para representar o sobre financiamento de alguns municípios, a variável “SOBRE-FINANCIADO”, que assume o valor 1 se o município  $i$  no instante  $t$  possuía mais de 40% de sua receita orçamentária provenientes de royalties e 0, caso o contrário. Essa variável é defendida por Mendes (2002) como uma boa *proxy* de sobre financiamento municipal. Além disso, em nossa amostra, todos os municípios que se enquadram nessa categoria estão acima do valor médio de referência. Mais precisamente em torno de 186,58% acima desta média.

Um outro conjunto de regressores busca exprimir as características das municipalidades locais, tais como o volume de receitas próprias por habitante ( $\text{Ln\_REC\_TRIBpc}$ ), o PIB *per capita* ( $\text{Ln\_PIBpc}$ ) e a população ( $\text{Ln\_POP}$ ). Ademais, tais como no modelo 1, controlamos a composição setorial das municipalidades medidas pelo Valor Adicionado dos setores da Indústria, dos Serviços e da Agropecuária, medidos respectivamente pelas variáveis  $\text{V.A\_INDpib}$ ;  $\text{V.A\_SERVpib}$  e  $\text{V.A\_AGROpib}$ .

#### 4.5 Resultados das estimativas

As estimativas foram feitas utilizando o *software* econométrico *GRETL*. Como pontuado, estimamos as equações (4.3) e (4.4) para todos os municípios brasileiros tomados em conjunto, como também segregando a amostra para as cinco regiões brasileiras e de acordo com a tipologia da PNDR.

As regressões foram estimadas por Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios. Nesta seção, entretanto, apresentamos as estimativas de Efeitos Fixos para o modelo 1 e o modelo 2, uma vez que o teste de Hausman indicou ser esse o estimador mais adequado.<sup>39</sup> Para atacarmos os problemas de resíduos não homocedásticos e correlacionados e fornecer robustez às estimativas, os dois modelos foram estimados com a matriz de covariância de Arellano. De acordo com Wooldridge (2002), tal abordagem produz um erro padrão robusto mesmo na presença de heterocedasticidade e autocorrelação dos resíduos (HAC), desde que  $N$  (a dimensão de *cross-section*) seja pequena em relação a  $T$  (dimensão de série temporal), o que é justamente o caso de nossa amostra.<sup>40</sup>

Esperamos contribuir com a literatura de federalismo e de desenvolvimento regional ao avaliarmos um instrumento específico de partilha de recursos arrecadados pela União, que como pontuado, está intimamente ligado às características de nossas relações federativas.

##### 4.5.1 Resultados do Modelo 1 – O papel do FPM no Desenvolvimento Municipal – Brasil e Regiões

Na tabela 4.5 observam-se os resultados dos coeficientes estimados para as regressões e os erros padrões robustos para autocorrelação serial e heterocedasticidade dos resíduos.

Iniciamos as discussões com os resultados da regressão estimada para a amostra toda (BRASIL), primeira coluna. Verifica-se que todos os coeficientes são estatisticamente significativos e com o sinal de acordo com o esperado, com exceção da variável Ln\_SAUDEpc, que apresentou um sinal de coeficiente estimado contra intuitivo.

A variável de interesse principal, Ln\_FPMpc, apresentou um coeficiente positivo e significativo a 1%. Isto significa que aumentos percentuais das transferências do fundo em termos *per capita* estão correlacionados com um aumento no desenvolvimento municipal.

---

<sup>39</sup> As estimativas de Efeitos Aleatórios podem ser consultadas nos anexos do trabalho.

<sup>40</sup> Para mais detalhes ver Wooldridge (2002), páginas 274-276.

Indicando que, ao menos no modelo agregado, o FPM contribui para o IFDM. Esses resultados estão em linha com o Corbi, Papaioannou e Surico (2014), Litschig e Morrison (2013) e Vieira (2017).

Embora o FPM não seja vinculado, por representar uma parcela importante nos orçamentos municipais, sua aplicação muito bem pode se traduzir em investimentos que promovam infraestrutura social, contribuindo assim para o desenvolvimento econômico. Vieira (2017), que também investiga o efeito do FPM sobre o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, entretanto, com um enfoque analítico diferente, aponta que o impacto dessa transferência é maior justamente nos municípios de menor desenvolvimento.

Tabela 4.5 - Modelo de Efeitos Fixos - FPM e o desenvolvimento municipal – Brasil e Regiões - Variável dependente IFDM

VARIÁVEIS	BRASIL	NE	NO	CO	SE	SUL
<b>Ln_FPMpc</b>	0,0307 *** (0,0054)	0,0305 *** (0,0101)	0,0049 (0,0133)	0,0595 *** (0,0154)	0,0511 *** (0,0104)	0,0360 *** (0,1032)
<b>Ln_ICMSPc</b>	0,0134 *** (0,0021)	0,0064 ** (0,0031)	0,0008 (0,0052)	0,009 (0,0062)	0,0135 *** (0,0039)	0,0037 (0,0042)
<b>Ln_IPVApc</b>	0,0150 *** (0,0014)	0,0039 *** (0,0014)	0,0046 (0,0032)	0,0029 (0,0038)	0,0313 *** (0,0033)	0,0125 *** (0,0040)
<b>Ln_EDUCpc</b>	0,0137 *** (0,0024)	0,0206 *** (0,0040)	0,0145 ** (0,0063)	-0,0013 (0,0061)	0,0010 (0,0033)	0,0092 *** (0,0035)
<b>Ln_SAUDEpc</b>	-0,0023 * (0,0011)	-0,0002 (0,0016)	0,0037 (0,0023)	-0,0001 (0,0028)	0,0915 (0,0177)	-0,0005 (0,0029)
<b>V.A_INDpib</b>	0,0846 *** (0,0113)	0,05477 *** (0,0202)	0,0930 *** (0,0336)	0,1381 *** (0,0405)	0,0915 *** (0,0177)	0,1238 *** (0,0283)
<b>V.A_SERVpib</b>	0,0507 *** (0,016)	0,0378 (0,0280)	0,0702 (0,0685)	0,2065 *** (0,0705)	0,0041 (0,0267)	0,1003 *** (0,0371)
<b>V.A_AGROpib</b>	0,0287 *** (0,0103)	-0,0194 (0,0169)	0,0411 (0,0299)	0,0643 (0,0445)	0,0471 *** (0,0166)	0,0746 *** (0,0265)
<b>Tx_POP</b>	0,0660 *** (0,0065)	0,0553 *** (0,0126)	0,0546 *** (0,0182)	0,0648 *** (0,1875)	0,0875 *** (0,0120)	0,0735 *** (0,0141)
<b>Tx_PIBpc</b>	0,0053 *** (0,0015)	0,0164 *** (0,0035)	0,0077 (0,0066)	0,0022 (0,0035)	0,0007 (0,0015)	0,0035 (0,0026)
<b>Constante</b>	0,2244 *** (0,0388)	0,2109 (0,0704)	0,4015 (0,0919)	0,1496 (0,1190)	0,1059 (0,0712)	0,2749 (0,0737)
<b>Dummies Tempo</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Observações</b>	34.892	8.954	1.903	2.541	12.694	8.800
<b>R<sup>2</sup> – LSDV</b>	0,9108	0,8788	0,8670	0,8231	0,8827	0,8504
<b>Hausman</b>	>0,0000	>0,000	>0,000	>0,000	>0,000	>0,000

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significativa a 1%,5% e 10% respectivamente

Avaliando os coeficientes das demais transferências fiscais para municípios, ICMS e IPVA, verifica-se que ambas são positivas e significativas, indicando um papel positivo, na média, para a promoção do desenvolvimento. Já no que tange aos coeficientes da variável de controle para as despesas públicas em educação,  $Ln\_EDUCpc$ , verifica-se que esta se mostra significativa e com o sinal do coeficiente estimado de acordo com o esperado pela teoria. Assim, depreende-se que os aumentos dos gastos com Educação, na média, tendem a resultar em uma melhora no IFDM. O aumento do gasto em educação no Brasil é importante para aumentar a permanência de jovens na escola, aprimorando o capital humano, que se refletirá em uma produtividade maior. (MENEZES FILHO, 2020). Além disso, conforme discutido no capítulo 2, a regulação federal das políticas de educação condiciona boa parte das aplicações de recursos nessa área, o que tende a influenciar uma melhor igualdade de resultados nas aplicações nesta função orçamentária. (ARRETCHE, 2012).

Quanto à variável  $Ln\_SAUDEpc$ , o que se percebe é um coeficiente estimado negativo e com significância de 10%, o que vai na contramão das expectativas. Uma possível explicação para isso decorre justamente do financiamento da área. Boa parte do gasto em saúde é feito por intermédio de transferências do SUS. Entretanto, como sugere o estudo de Duarte *et al.* (2009), esses recursos transferidos pela União parecem não atender aos critérios de equidade de acesso ao serviço. Nessa mesma linha, Vieira (2017) estima um impacto negativo das transferências do SUS sobre o IFDM.

Para os coeficientes estimados que captam a composição setorial dos municípios, os resultados indicam a importância dos setores da Indústria, dos Serviços e da Agropecuária em promover o desenvolvimento econômico, uma vez que seus coeficientes foram significativos e positivos. Em termos de magnitude, verifica-se que os coeficientes da indústria e dos serviços são maiores que os do setor Agropecuário. Sendo o coeficiente do setor Industrial maior nas regiões Sudeste e Sul. Monteiro Neto, Silva e Severian (2020) apontam que entre 1990-2015, o aumento de AIRs foi mais acentuado justamente nessas duas regiões. O setor industrial e dos serviços, como mostram Veríssimo e Saiani (2019), tem grande importância no crescimento dos municípios brasileiros. Em especial, a indústria desempenha um papel de destaque em impulsionar o crescimento econômico, sobretudo, dos municípios com menor renda *per capita*. Já o Setor de Serviços teria um peso relativamente maior em promover o crescimento nos municípios com níveis de rendas superiores.

Por fim, ainda no modelo agregado, verifica-se que municípios com um crescimento populacional positivo, bem como aqueles com maior taxa de crescimento do PIB *per capita* tendem a ter melhores índices de desenvolvimento. Nesse sentido, verifica-se que a retomada

do crescimento econômico no país é condição indispensável para o processo de desenvolvimento socioeconômico e melhoria na provisão de bens e serviços públicos.

Considerando os resultados dos coeficientes estimados para as regiões de forma separada, verificamos que boa parte das variáveis explicativas foram estatisticamente significativas em pelo menos uma das regressões.

Quando avaliamos o resultado dos coeficientes estimados para o FPM, constata-se que o mesmo é significativo e positivo para as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Há que se destacar, contudo, que embora positivo, o coeficiente estimado da variável Ln\_FPMpc para as regiões Nordeste, em termos de magnitude, foi menor do que os das demais regiões. Ao passo que na região Norte, a variável não se mostrou nem mesmo relevante para explicar o desenvolvimento econômico de seus municípios.

Todavia os resultados mostram que, não obstante as críticas feitas às regras de partilha, o FPM parece ter desempenhado algum papel sobre os índices de desenvolvimento municipal, sobretudo em um período marcado pela tendência de divergência nos níveis de rendas quando observados pela escala microrregional e municipal, tal qual discutida por Resende *et al* (2015) e apresentadas na seção 2.2 deste trabalho.

Na região Nordeste, além das transferências do FPM, as transferências do ICMS (Ln\_IMCSpc) e do IPVA (Ln\_IPVApc) parecem desempenhar um efeito positivo sobre o desenvolvimento municipal. No caso dos gastos com Educação, em seu turno, as estimativas se mostram significativas e com sinal positivo. Historicamente, os diferenciais de educação são importantes para explicar os desequilíbrios regionais perenes do “Centro-sul” para com o Nordeste, uma vez que diferenciais nos níveis de educação estariam associados a retornos diferentes de produtividade, influenciando níveis diferentes de crescimento econômico e desenvolvimento (BARROS, 2011; KOMATSU, MENEZES FILHO, OLIVEIRA e VIOTTI, 2017). Assim, aprimorar e incentivar a acumulação de capital humano na região, constituiria uma das principais políticas regionais.

Já no caso dos outros controles, o que se verifica a partir das estimativas é que tanto o aumento da participação da Indústria no PIB como uma maior taxa de crescimento populacional e do PIB *per capita* também estariam relacionados a maiores índices de desenvolvimento nos municípios da região. Entre as variáveis que refletem a composição setorial, apenas a Indústria se mostrou significativa. No período coberto por nossa análise empírica, surgiram na região quatorze novas AIRs. Com destaque para os estados de Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte (MONTEIRO NETO, SILVA e SEVERIAN, 2020).

Na região Norte, as estimativas apontam que nem FPM, nem as demais transferências intergovernamentais estão contribuindo para o desenvolvimento dos municípios. Todavia, as estimativas parecem indicar que os gastos em Educação, o aumento da participação da indústria no PIB e o crescimento populacional tendem a se correlacionar com as melhorias dos índices de desenvolvimento.

Já no caso dos municípios do Centro-Oeste, verifica-se que além das transferências do FPM, um melhor IFDM parece estar relacionado a um aumento da participação do setor industrial e do setor de serviços como proporção do PIB, bem como a uma maior taxa de crescimento populacional. Entre 2000 e 2015 a região teve um aumento de nove novas aglomerações industriais. Em termos relativos, a região saltou de pouco menos de 5% em 1995, para mais de 8% em 2015 (MONTEIRO NETO, SILVA e SEVERIAN, 2020)

Avaliando os resultados para as duas regiões mais ricas do país, Sudeste e Sul, no que tange ao coeficiente estimado para a variável de interesse principal, percebe-se um efeito positivo do FPM sobre o desenvolvimento municipal. Mais especificamente no caso do Sudeste, os resultados apontam que não apenas o FPM, como também as transferências do IPVA e do ICMS se mostram positivas para o IFDM. Outras três variáveis que se mostraram significativas, foram o valor adicionado do setor industrial, o valor adicionado da agropecuária e uma maior taxa de crescimento populacional. No caso da região Sul, além do FPM, as transferências do IPVA e os gastos em Educação também parecem estar relacionados a maiores índices de desenvolvimento. Adicionalmente, as variáveis que exprimem as características da composição setorial e aumentos na taxa de crescimento populacional, também apresentaram efeitos positivos sobre o IFDM.

De maneira geral, verifica-se que entre as transferências intergovernamentais para os municípios, o FPM é a que apresenta o melhor resultado, sendo significativa para quatro das cinco grandes regiões brasileiras. No que diz respeito ao papel desempenhado pelo capital humano, verifica-se que este também é importante, sendo significativa em três das cinco grandes regiões. Surpreendentemente, os gastos em Saúde não foram significativos, o que levanta alguns questionamentos para futuras investigações sobre a efetividade do gasto.

Por último, cabe destacar que entre as variáveis que computavam a razão entre o valor adicionado dos setores industrial, de serviços e da agropecuária, apenas o valor adicionado da indústria foi significativo em todas as regressões. Uma das dimensões do IFDM é o emprego e a renda do trabalho, e como é de conhecimento, o setor industrial tende a ter os melhores salários, de modo que podemos inferir que este seja o canal pelo qual o aumento da participação do setor industrial no PIB tende a afetar o desenvolvimento municipal. Além disso, nas regiões

mais pobres essa foi a única variável, em detrimento dos serviços e da agricultura, a se mostrar relevante para explicar o desenvolvimento. Em certo ponto, os resultados corroboram as análises tradicionais que enfatizam a importância da indústria de transformação no processo de desenvolvimento regional e de superação das desigualdades espaciais.

#### **4.5.2 Resultados do Modelo 1 – O papel do FPM no Desenvolvimento Municipal – Classificação PNDR**

Nesta seção apresentamos os resultados das estimativas da equação 4.3 com a amostra segregada com base nas classificações das microrregiões no bojo da PNDR. O objetivo em conduzir as investigações por esse caminho se ancoram nas discussões empreendidas no capítulo 2 da dissertação. Como discutido, as análises de cunho regional recentes parecem indicar uma insuficiência cada vez maior da escala macrorregional como objeto de análise, uma vez que existem espaços dinâmicos e ricos convivendo com localidades refratárias em termos de desenvolvimento dentro de uma grande região. (BACELAR, 2000). Conforme aponta Macedo e Porto (2018), a PNDR teve como norte corrigir aspectos tradicionalmente ignorados pela política regional brasileira, sobretudo as distorções causadas pela utilização da escala macrorregional como referência para o desenho de intervenções do Estado. Assim, o enfoque microrregional adotado pela política possibilitou identificar as desigualdades presentes também no interior dos estados (MACEDO e PORTO, 2018).

Desse modo, as estimativas a seguir buscam verificar se nas microrregiões prioritárias para a ação da PNDR (Baixa Renda e Estagnada) o FPM desempenha um efeito positivo sobre o desenvolvimento. Para segregar a amostra, retiramos as classificações das microrregiões tal qual classificadas pela PNDR do trabalho de Macedo e Porto (2018).

Os resultados das estimativas estão dispostos na tabela 4.6, a maioria das variáveis se mostrou significativa em pelo menos uma das regressões estimadas. Para municípios localizados em microrregiões classificadas como de Baixa Renda, nem o FPM, nem as demais transferências intergovernamentais parecem estar contribuindo para o desenvolvimento. Assim, verifica-se que as transferências vêm sendo pouco efetivas para tais localidades. Nesta categoria encontram-se 311 municípios, sendo 274, 88% deles, pertencentes à Região Nordeste. Por esse prisma, temos um olhar mais apurado no que se refere ao papel do FPM em promover o desenvolvimento nos municípios da região mais pobre do país.

Todavia, tanto os gastos em Educação como a importância dos setores da Indústria e dos Serviços parecem afetar positivamente os IFDM. O que reforça alguns resultados da literatura. Os gastos em Educação tendem a ser mais efetivos justamente em localidades mais



pobres, ao passo que os resultados das variáveis que captam a estrutura produtiva dos municípios apontam o papel desses setores no desenvolvimento econômico. A taxa de crescimento da população, na média, também parece influenciar positivamente o IFDM.

Tabela 4.6 - Modelo de Efeitos Fixos - FPM e o desenvolvimento municipal – Amostra segregada conforme classificação PNDR - Variável dependente IFDM

VARIÁVEIS	BAIXA RENDA	ESTAGNADA	DINÂMICA	ALTA RENDA
<b>Ln_FPMpc</b>	0,0022 (0,0167)	0,0200 ** (0,0079)	0,0484 *** (0,0150)	0,0263 *** (0,0088)
<b>Ln_ICMSpc</b>	0,0030 (0,0033)	0,0067 ** (0,0030)	0,0098 ** (0,0023)	0,0090 ** (0,0042)
<b>Ln_IPVApc</b>	0,0007 (0,0019)	0,0114 *** (0,0019)	0,0017 (0,0023)	0,0174 *** (0,0035)
<b>Ln_EDUCpc</b>	0,0289 *** (0,0070)	0,0171 *** (0,0030)	0,0116 ** (0,0045)	0,0063 * (0,0037)
<b>Ln_SAUDEpc</b>	0,0003 (0,0016)	- 0,0005 (0,0020)	-0,0010 (0,0020)	0,0020 (0,0022)
<b>V.A_INDpib</b>	0,0782 ** (0,0314)	0,1077 *** (0,0177)	0,0571 ** (0,0255)	0,0946 *** (0,0196)
<b>V.A_SERVpib</b>	0,1256 *** (0,0242)	0,0965 *** (0,0249)	0,0590 (0,0381)	0,0361 (0,0269)
<b>V.A_AGROpib</b>	0,0156 (0,0242)	0,0187 (0,0159)	- 0,0038 (0,0225)	0,0931 *** (0,0182)
<b>Tx_POP</b>	0,0479 ** (0,0193)	0,0484 *** (0,0095)	0,0685 *** (0,0154)	0,0830 *** (0,0138)
<b>Tx_PIBpc</b>	0,0043 (0,0048)	0,0052 ** (0,0022)	0,0080 ** (0,0038)	0,0053 ** (0,0024)
<b>Constante</b>	0,3351 *** (0,1154)	0,2961 *** (0,0557)	0,0142 (0,1095)	0,3256 (0,0653)
<b>Dummies Tempo</b>	SIM	SIM	SIM	SIM
<b>Observações</b>	3.421	14.355	4.972	12.144
<b>R<sup>2</sup> – LSDV</b>	0,8538	0,8869	0,8699	0,8585
<b>Hausman</b>	>0,0000	>0,0000	>0,0000	>0,0000

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significante a 1%,5% e 10% respectivamente

Para os municípios agrupados em microrregiões classificadas como estagnadas, tanto o FPM como também as transferências do ICMS e IPVA parecem afetar positivamente o desenvolvimento municipal. Sendo o coeficiente do FPM maior que os das demais transferências. Para esse conjunto de municípios, os gastos em Educação também agem

positivamente sobre o IFDM. No que tange às características econômicas e da composição setorial, verifica-se a influência positiva do Valor Adicionado da Indústria e dos Serviços como proporção do PIB na medida *proxy* de desenvolvimento. A taxa de crescimento do PIB *per capita*, bem como a taxa de crescimento populacional também estariam afetando positivamente este indicador.

Avaliando os resultados para os municípios agrupados em microrregiões Dinâmicas, percebe-se que tanto as transferências do FPM como as transferências do ICMS, na média, tendem a afetar positivamente o IFDM. A educação também apresentou os coeficientes estimados de acordo com o esperado e significativos do ponto de vista estatístico. Sobre as variáveis de composição setorial, o Valor Adicionado da Indústria foi a única variável que se mostrou relevante em afetar o desenvolvimento local. As demais variáveis, Tx\_POP e Tx\_PIBpc, se mostraram positivas e relacionadas com melhores índices de desenvolvimento dos municípios, o que, em certo sentido, já era esperado, visto a própria definição de microrregiões dinâmicas na tipologia da PNDR.

Por fim, no que se refere às estimativas para municípios localizados em Microrregiões de Alta Renda, percebe-se que o todas as variáveis são significativas e com o sinal dos coeficientes de acordo com o esperado. Com exceção das variáveis Ln\_SAUDEpc e V.A\_INDpib, que embora tenham apresentado os coeficientes com sinais de acordo com a expectativa teórica, não foram significantes do ponto de vista estatístico. No que diz respeito a variável principal de interesse, Ln\_FPMpc, percebe-se que em termos de magnitude seu coeficiente é maior do que os coeficientes das demais transferências intergovernamentais. Não obstante, as transferências do ICMS e do IPVA também apresentam um papel positivo na determinação do IFDM nesses municípios.

Na verdade, a principal mensagem que as estimativas apresentadas passam é a de que o FPM parece ter desempenhado algum papel no desenvolvimento dos municípios brasileiros. Todavia, cabe uma ressalva mostrada pelas estimativas que levaram em conta a classificação das microrregiões tal qual disposto pela tipologia da PNDR. Tais resultados sugerem que o FPM foi inócuo para afetar o desenvolvimento de municípios localizados em Microrregiões de Baixa Renda, que deveriam, justamente, ser o foco das ações de desenvolvimento. Assim, embora as transferências fiscais tenham destaque em nossas relações federativas, tais mecanismos de repartição de receitas fiscais arrecadadas de maneira centralizada pela União não estão isentos de críticas.

#### 4.5.3 Resultados do Modelo 2 – O papel do FPM na Equalização de Receitas – Brasil e Regiões

As estimativas dos coeficientes do modelo 2 podem ser vistos na tabela 4.7, na qual regredimos a variável *DES\_SUDESTE* – desvios absolutos em relação a receita orçamentária *per capita* média dos municípios da região sudeste – contra algumas transferências fiscais para municípios e demais controles.

A regressão agregada do modelo 2 mostra que os coeficientes possuem alta significância estatística para as transferências do FPM, ICMS, IPVA e Royalties. Entretanto, conforme pontuado, nem todas as variáveis possuem um efeito equalizatório nos orçamentos municipais.

A variável de interesse, *Ln\_FPMpc*, se mostrou significativa e na direção esperada. Isto é, aumentos percentuais nos valores por habitante do FPM tendem a aproximar as receitas totais do valor médio de referência. A significância e o sinal dos coeficientes se mantêm para as regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul. Logo, percebe-se que, a julgar pela amostra, os recursos do FPM de fato amenizam as disparidades orçamentárias entre os municípios dessas regiões para com a média da região Sudeste.

No caso das transferências do ICMS (*Ln\_ICMSpc*) o coeficiente foi positivo para o Brasil e para as regiões Centro-Oeste e Sul. Indicando que essa transferência, embora tenha por lei mecanismos redistributivos, por ter seu repasse baseado no princípio da derivação não possui a função primordial de equalizar os orçamentos das municipalidades. Nesse caso, municípios que já desfrutam de uma estrutura produtiva que comportem atividades econômicas mais intensas – e que, portanto, podem ser vistos como mais desenvolvidos e com melhor capacidade de arrecadação – são mais beneficiados.

Os coeficientes estimados para a variável *Ln\_IPVApc*, se mostraram significativos e com sinal dos coeficientes negativos, indicando equalização das receitas para média de referência, nas regressões para o Brasil, região Nordeste, Sudeste e Sul. Conforme já ressaltamos, existe um apontamento pertinente: Os efeitos das transferências do ICMS e também do IPVA respondem, em parte, a critérios distintos entre os estados, assim, os efeitos agrupando municípios por estados também podem ser diferentes. Não obstante, os repasses do IPVA se mostraram positivos do ponto de vista da equalização fiscal.

A variável *Ln\_ROYALTIESpc* foi significativa e com coeficiente positivo para o Brasil e região Sudeste, apontando justamente na direção que aludimos na apresentação do modelo. Os *royalties* não se propõem a ser um instrumento equalizatório, e poucos os montantes são concentrados em alguns poucos municípios. Entretanto, para os municípios da região Norte, as transferências de *royalties* tendem a aproximar os orçamentos para a média de referência, pois

o sinal é negativo e estatisticamente significativa a 1%. Tal resultado ancora-se no fato de existir intensa atividade de extração mineral nessa região, o que beneficia os respectivos municípios.

Tabela 4.7 - Modelo de Efeitos Fixos - FPM e a redução das desigualdades orçamentárias *per capita* Brasil e Regiões - Variável dependente: “*DES\_SUDESTE*”

VARIÁVEIS	BRASIL	NE	NO	CO	SE	SUL
<b>Ln_FPMpc</b>	-0,1380 *** (0,0295)	-0,0780 ** (0,0325)	-0,0741 * (0,0417)	-0,1747 (0,1136)	-0,2166 *** (0,0504)	-0,0669 *** (0,0240)
<b>Ln_ICMSpc</b>	0,0413 * (0,0215)	-0,0116 (0,0098)	0,0468 (0,0624)	0,1904 *** (0,0722)	0,0340 (0,0533)	0,1221 ** (0,0240)
<b>Ln_IPVAp</b>	-0,0206 *** (0,0065)	-0,0086 ** (0,0033)	0,0079 (0,0087)	0,0172 (0,0218)	-0,0585 ** (0,0288)	0,1221 *** (0,0524)
<b>Ln_ROYALTIESpc</b>	0,0159 ** (0,0073)	0,0064 (0,0062)	-0,0304 *** (0,0085)	0,0185 (0,0343)	0,02301 ** (0,0114)	-0,0081 (0,0097)
<b>Ln_REC_TRIBpc</b>	0,0007 (0,0047)	-0,0188 *** (0,0029)	-0,0245 *** (0,0079)	0,0231 (0,0173)	0,0151 * (0,0087)	0,0284 * (0,0166)
<b>SOBRE-FINANCIADO</b>	0,7222 *** (0,1765)	0,5329 *** (0,056)	-0,1254 ** (0,0493)	-0,1476 (0,1400)	0,9567 *** (0,2136)	-0,3741 (0,4943)
<b>V.A_INDpib</b>	-0,4008 *** (0,1464)	-0,1730 * (0,0969)	-0,3342 (0,2738)	-0,0601 (0,2860)	-0,7693 * (0,4168)	-0,0229 (0,1316)
<b>V.A_SERVpib</b>	-0,4336 *** (0,1052)	-0,2034 *** (0,0776)	-0,4370 ** (0,2141)	-0,2215 (0,3023)	-0,5303 * (0,2929)	-0,1378 (0,1422)
<b>V.A_AGROpib</b>	-0,3465 *** (0,1055)	-0,229 *** (0,0743)	-0,1840 (0,1472)	-0,2733 (0,2052)	-0,6821 ** (0,2996)	-0,0255 (0,1288)
<b>Ln_PIBpc</b>	0,1380 *** (0,0488)	0,0892 *** (0,0307)	0,0627 (0,0507)	0,1880 * (0,0993)	0,2550 ** (0,1244)	-0,0289 (0,0422)
<b>Ln_POP</b>	-0,3907 *** (0,0751)	0,0719 (0,0737)	0,1615 *** (0,0485)	-0,5292 *** (0,1715)	-0,6038 *** (0,2062)	-0,7073 *** (0,0860)
<b>Constante</b>	3,6556 *** (0,7675)	-0,3411 (0,6758)	-1,2475 * (0,739)	3,3039 * (1,8017)	5,317 ** (2,1790)	6,6853 *** (0,7554)
<b>Tendência</b>	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
<b>Observações</b>	52.352	13.152	2.528	3.904	18.656	14.112
<b>R<sup>2</sup> – LSDV</b>	0,8143	0,7982	0,6940	0,7466	0,8371	0,8562
<b>Hausman</b>	>0,0000	0,0002	0,0450	>0,0000	>0,0000	>0,0000

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significativa a 1%,5% e 10% respectivamente

Ainda no que tange ao papel dos *royalties*, a variável SOBRE-FINANCIADO capta melhor o efeito “não equalizatório” dessas transferências. Sendo o sinal positivo e significativo, indicando que municípios que se beneficiam em demasia desses recursos, apresentam orçamentos bem elevados e bem acima da média de referência. O resultado é significativo para a amostra toda, e para as regiões Nordeste e Sudeste. Novamente o resultado das estimativas para os municípios da região Norte indicou, que mesmo os municípios sobre financiados,

tendem a se aproximar da média de referência com esses repasses. O que pode sugerir uma dependência dos municípios da região desses recursos.

A variável Ln\_REC\_TRIBpc, por sua vez, foi significativa e com sinais indicando equalização para as regiões Nordeste e Norte, indicando que, na média, um aumento na arrecadação de receitas próprias *per capita* diminui as distâncias para os valores de referência. Já para as regiões Sudeste e Sul, o coeficiente estimado foi positivo, indicando que um aumento do esforço arrecadatório próprio tende a afastar os municípios do valor de referência.

Para as variáveis que captam as características econômicas dos municípios, percebe-se que o destaque maior é justamente para a variável V.A\_SERVpib, que se mostra negativa e significativa em todas as regressões, com exceção das regiões Centro-Oeste e Sul. O setor de serviços pode ser explorado pelas municipalidades mediante o ISS, que é de competência municipal. Assim, os resultados sugerem que, em média, um aumento do Valor Adicionado do Setor de Serviços como proporção do PIB municipal tende a diminuir as disparidades orçamentárias dos municípios para a medida de referência.

A variável Ln\_PIBpc se mostrou significativa e positiva para as regressões com a amostra toda, regiões nordeste, Centro-oeste e Sudeste. Indicando que variações percentuais nessa variável tendem a aumentar as desigualdades entre receitas orçamentárias municipais para a média de referência. Por fim, o coeficiente estimado para a variável Ln\_POP apresentou um sinal negativo e significativo para amostra toda, região Centro-oeste, Sudeste e Sul e positivo para a região Norte. Indicando equalização para as primeiras regiões e inequalização para a região Norte.

#### **4.5.4 Resultados do Modelo 2 – O papel do FPM na Equalização de Receitas – Classificação PNDR**

Na tabela 4.8 estão contidos os resultados das estimativas dos coeficientes da equação 4.4 para a amostra segregada de acordo com a tipologia das microrregiões pela PNDR. Tal qual no modelo 1, o objetivo é aprofundar a análise dos efeitos regionais do FPM, agora, entretanto, de uma perspectiva das finanças públicas dos governos locais.

Avaliando o coeficiente da variável Ln\_FPMpc depreende-se a importância dessa transferência em aproximar as receitas orçamentárias para a média de referência nos municípios localizados em microrregiões classificadas como de Baixa Renda, Estagnada e de Alta Renda. O sinal é negativo e com nível de significância de 1%. Entretanto, a magnitude dos coeficientes é maior para os municípios localizados em Microrregiões de Alta Renda. Tal fato, no mínimo, acende um alerta sobre a real efetividade desse instrumento de partilha. Igualmente ao modelo

1, a análise com base nas tipologias da PNDR nos permite investigar mais profundamente os efeitos desses instrumentos de partilha.

Passando para a avaliação dos coeficientes estimados para as demais transferências intergovernamentais incluídas no modelo, percebemos que os recursos transferidos oriundos do ICMS e do IPVA, tendem a afetar de maneira significativa a variável DES\_SUDESTE apenas para municípios localizados em Microrregiões de Alta Renda. Entretanto, ao se analisar o sinal dos coeficientes percebe-se um perfil equalizatório apenas para o IPVA, que apresentou um sinal negativo.

O ICMS, em seu turno, tal qual o esperado, apresentou sinal positivo e significativo. Esse resultado não é de todo surpreendente, pois como essa transferência segue o princípio da derivação, é previsível que municípios mais desenvolvidos recebam quantias maiores desses repasses. Baião, Cunha e Souza (2017) estimam que as transferências do ICMS têm relação inversa com indicadores como população em extrema pobreza, e relação direta com maiores níveis de PIB *per capita*.

A variável Ln\_REC\_TRIBpc, por sua vez, apresentou sinais negativos e significativos para os municípios localizados em Microrregiões de Baixa Renda e Dinâmicas. Tal fato reforça a importância desses municípios explorarem suas bases próprias de arrecadação como forma de melhorar o panorama de suas receitas orçamentárias. Já nos municípios localizados em Microrregiões de Alta Renda o sinal do coeficiente foi positivo e significativo, indicando que o esforço arrecadatório próprio tende a aumentar as disparidades destes para com a média de referência. Tal resultado não surpreende uma vez que, na média, as municipalidades localizadas nessas microrregiões estão acima do valor da receita orçamentária média dos municípios do Sudeste (ver tabela 4.4).

Avaliando as duas variáveis que captam os efeitos dos *royalties* nos orçamentos municipais, Ln\_ROYALTIESpc e SOBRE-FINANCIADO. Em termos *per capita* percebe-se um efeito inequalizador e significativo do ponto de vista estatístico nos municípios localizados em Microrregiões Estagnadas. Todavia, quando se avalia mais atentamente essas transferências, isto é, olhando os para os “ verdadeiros recebedores de *royalties*” percebe-se que essas transferências atrapalham a equalização de receitas em todas as categorias. Tais resultados reforçam os apontamentos de analistas que sugerem uma mudança na política de *royalties*. Mendes (2016) argumenta que não há argumentos tecnicamente convincentes para que os recursos fiquem concentrados em municípios e estados próximos dos locais onde é feita a produção e nem mesmo para que essa transferência seja dada diretamente aos entes subnacionais. Esse financiamento excessivo, que tende a afastar os níveis de receitas entre

municípios, não necessariamente se traduz em melhores condições de vida para a população, sendo capturado pelas burocracias (MENDES, 2002). Em alguns casos a evidência empírica chega até mesmo sugerir um efeito negativo sobre variáveis de bem-estar (CASELLI e MICHELS, 2013).

Tabela 4.8 - Modelo Efeitos Fixos - FPM e a redução das desigualdades orçamentárias - Amostra segregada conforme classificação da PNDR - Variável dependente: “*DES\_SUDESTE*”

VARIÁVEIS	BAIXA RENDA	ESTAGNADA	DINÂMICA	ALTA RENDA
<b>Ln_FPMpc</b>	-0,1057 *** (0,0316)	-0,1576 *** (0,0496)	-0,0331 (0,0284)	-0,1680 *** (0,0448)
<b>Ln_ICMSpc</b>	-0,0065 (0,0145)	0,0253 (0,0390)	0,0043 (0,0235)	0,1537 *** (0,0463)
<b>Ln_IPVApc</b>	-0,0058 (0,0052)	-0,0191 (0,0390)	0,0010 (0,005)	-0,0401 *** (0,0153)
<b>Ln_ROYALTIES</b>	0,0077 (0,0115)	0,0328 ** (0,0133)	-0,0083 (0,0071)	-0,0051 (0,0091)
<b>Ln_REC_TRIBpc</b>	-0,0182 *** (0,0039)	0,0024 (0,0083)	-0,0142 ** (0,0057)	0,0313 *** (0,0117)
<b>SOBRE-FINANCIADO</b>	0,6242 *** (0,02863)	0,7059 ** (0,3006)	0,3279 * (0,1749)	0,8540 *** (0,3123)
<b>V.A_INDpib</b>	-0,1475 (0,1159)	-0,5829 (0,3544)	-0,2197 (0,1782)	-0,1819 (0,1322)
<b>V.A_SERVpib</b>	-0,3705 *** (0,1202)	-0,4235 ** (0,1933)	-0,0961 (0,1301)	-0,2441 (0,1496)
<b>V.A_AGROpib</b>	-0,2457 *** (0,0859)	-0,4861 ** (0,2409)	-0,1522 (0,1121)	-0,1730 (0,1142)
<b>Ln_PIBpc</b>	0,0498 * (0,0271)	0,2080 * (0,1105)	0,0857 (0,0556)	0,0723 * (0,0435)
<b>Ln_POP</b>	0,2110 *** (0,0530)	-0,2348 *** (0,0855)	-0,1742 (0,1207)	-0,7671 *** (0,1573)
<b>Constante</b>	-1,1436 ** (0,5363)	-0,0031 (0,0019)	1,5532 (0,8758)	7,2551 *** (1,5646)
<b>Tendência</b>	SIM	SIM	SIM	SIM
<b>Observações</b>	4.768	21.504	7.440	1.116
<b>R<sup>2</sup> – LSDV</b>	0,8011	0,8042	0,7080	0,8505
<b>Hausman</b>	>0,000	>0,000	0,1157	>0,000

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significativa a 1%,5% e 10% respectivamente. O teste de Hausman indicou que as estimativas de EA não diferem substancialmente das de EF para os municípios localizados em Microrregiões Dinâmicas. Para consultar os resultados de EA, veja a Tabela A.2 nos anexos deste trabalho.

De maneira geral, apenas nas municipalidades localizadas em Microrregiões de Baixa - Renda e estagnadas foram sensíveis às variáveis que captam a estrutura produtiva. Os destaques ficam para os coeficientes das variáveis V.A\_SERVpib e V.A\_AGROpib, que foram significativos e indicaram uma diminuição das desigualdades orçamentárias. A variável

Ln\_POP foi positiva para os municípios de Microrregiões de Baixa Renda, indicando que municípios mais populosos tendem a se distanciar da média de referência. Nessas localidades o baixo dinamismo econômico combinado com o aumento populacional tende a gerar fortes pressões sobre o setor público e sobre a capacidade de prestação dos serviços. Já para os municípios localizados em microrregiões Estagnadas e de Alta Renda, as estimativas se mostraram negativas, indicando que nessas localidades, quanto maior as populações mais próximas estão da medida de referência.



## CONCLUSÃO

Essa dissertação teve como objetivo central avaliar os impactos do FPM sobre o desenvolvimento e sobre a equalização das receitas orçamentárias municipais. Entretanto, a escolha do FPM como instrumento de análise não foi feita de maneira “imediate”. A construção de nosso argumento passou por duas etapas anteriores: (i) a contextualização dos principais aspectos teóricos e das principais escolas de pensamento sobre federalismo fiscal; e (ii) uma breve avaliação da economia política de nossas relações federativas – abarcando primordialmente os períodos que vão desde a constituinte até os dias atuais.

A partir da revisão da literatura empreendida no primeiro capítulo, ficou bastante claro que, do ponto de vista teórico não há uma expectativa *a priori* e definitiva sobre os efeitos do federalismo sobre o desenvolvimento integrado de regiões e localidades, uma vez que as principais teorias, embora reconheçam as vantagens de se adotar a forma federativa, diferem substancialmente sobre quais seriam os meios e os objetivos principais pelos quais o federalismo afetaria o desenvolvimento. Desse modo, seguindo as abordagens contemporâneas da *New Institutional Economics* e da *New Political Economy*, entendemos que para avaliarmos os efeitos do federalismo de maneira concreta em um dado país - em nosso caso o Brasil - é necessário levarmos em conta fatores de ordem histórica, política e institucional, intrínsecos a cada realidade.

Destarte, no segundo capítulo da dissertação avaliamos a economia política de nossas relações federativas, com vista a entender um pouco mais sobre as nossas principais características, os instrumentos e as instituições que as moldam, sobretudo no período mais recente. Seguindo um conjunto de autores citados, destacamos três características marcantes de nosso federalismo/relações federativas: i) desigualdades regionais; ii) o diferencial elevado de receitas orçamentárias entre os entes federativos em termos *per capita*; e a iii) forte inclinação municipalista.

No que tange às desigualdades regionais, avaliamos alguns fatos estilizados sobre a temática e sua relação com a questão federativa. Sobre os fatos estilizados, elencamos alguns pontos relevantes: i) mudança na dinâmica regional, fortemente influenciada pela globalização, ii) tendência de convergência macrorregional, coexistindo com uma tendência de divergência nas escalas microrregionais; iii) forte crescimento das cidades médias em termos de produção e população; e iv) uma indústria ainda muito concentrada em regiões metropolitanas e na região do polígono.

No tocante às relações federativas e ações do Estado, outras três características se destacaram: i) a formulação da PNDR como uma proposta inovadora para enfrentar a questão do desenvolvimento regional - não mais restrita a “regiões problemáticas”; ii) dificuldades nas articulações federativas, o que impossibilitou a implementação de forma efetiva da PNDR, e iii) políticas não exclusivamente regionais tendo impactos importantes sobre o território.

As outras duas características foram trabalhadas à luz das mudanças que se concretizaram com a promulgação da CF88. Observou-se que, durante a constituinte, o clima era fortemente favorável à descentralização tanto do poder político como de recursos. No que tange às receitas, embora a reforma de 1988 não alterasse a lógica do sistema tributário, houve claramente um aumento de recursos para os entes subnacionais. Os estados e municípios foram os grandes vencedores desse processo em termos de receitas. Em especial, os governos locais tiveram sua participação na receita total como proporção do PIB fortemente elevada. Ademais, a CF88 inovou ao elevar os municípios à categoria de entes federativos, dotando-os de uma substancial autonomia política, administrativa e legislativa. Desse modo, a partir de um volumoso processo de descentralização fiscal, buscou-se amenizar o problema de diferenciais de receitas orçamentárias entre os entes.

Apontamos para a forte preferência revelada dos entes subnacionais por transferências da União, em especial os fundos de participação FPM e FPE (REZENDE e AFONSO, 1987). Conforme esses autores pontuam, em vários embates travados na constituinte - sempre que se aventou a hipótese de se perder uma parcela desses recursos, ainda que em troca de um aumento da competência tributária sobre outras bases, os debates eram interditados. Desse modo, depreendemos que os constituintes de 88 colocaram grandes expectativas nas transferências do FPM e do FPE.

O novo Pacto Federativo contribuiu para o fortalecimento da tendência municipalista através dos seguintes fatores: i) municípios foram elevados à categoria de entes federativos pela CF88 - e passaram a desfrutar de autonomia política, administrativa e legislativa; ii) maior aproximação e relacionamento direto dos municípios com a União, mediante a execução de importantes políticas públicas executadas pelos níveis locais, mas reguladas pelo Governo Central; iii) aumento significativo das transferências fiscais incondicionais e sem contrapartidas.

A partir desses apontamentos, realizamos o seguinte questionamento: haveria algum instrumento de nosso federalismo que dialogasse com essas três características pontuadas?

Sustentou-se que o FPM poderia ser esse instrumento. O fundo se relaciona com a temática das desigualdades regionais, pois em sua formulação original, bem como reformulação

na década de 1980, seus critérios de repartição privilegiam os estados das “regiões foco” das políticas regionais explícitas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ademais, o fundo é também uma importante fonte de recursos nos orçamentos públicos municipais, sendo em média responsável por cerca de 20% das receitas orçamentárias das municipalidades (RIBEIRO, 2016). Em sua concepção, o fundo visava atender aos pequenos municípios, tidos como mais frágeis em termos de potencial arrecadatório.

Além disso, o FPM claramente reforça a tendência municipalista presente em nosso federalismo, uma vez que se trata de uma transferência constitucional incondicional e sem contrapartida, definida em regras bastante claras pela CF88, reforçando a independência dos governos municipais. Logo, esse repasse aos governos locais está isento de pressões políticas, e atende perfeitamente às demandas municipalistas.

Após uma apresentação detalhada sobre os critérios de repartição do fundo, algumas estatísticas descritivas sobre a distribuição populacional e regional dos recursos e algumas correlações feitas no capítulo 3, partimos para a construção de dois modelos empíricos para avaliar os efeitos do FPM sobre o desenvolvimento municipal (modelo 1) e sobre a equalização de receitas orçamentárias (modelo 2).

Para testarmos empiricamente o papel do FPM, utilizamos como *proxy* para o desenvolvimento socioeconômico o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Já para medirmos o efeito do FPM sobre a equalização de receitas construímos uma medida baseada em Salto (2013), para ser usada como variável dependente na análise de regressão: a variável DES\_SUDESTE. Tal variável mede os desvios percentuais absolutos da receita orçamentária de um município  $i$  no instante  $t$  para a média das receitas orçamentárias *per capita* dos municípios da região sudeste. Optou-se pela região sudeste como região de referência por ser essa a região com maior dinamismo econômico.

Dispondo de uma amostra de 3.172 municípios para os anos de 2005-2016 (modelo 1), e outra contendo 3.272 municípios para os anos 2003-2018 (modelo 2), estimamos regressões de dados em painel com efeitos fixos para esses dois modelos, tanto para o Brasil como segregando para as regiões. Adicionalmente, os municípios foram segregados de acordo com a tipologia de suas respectivas microrregiões pela Política de desenvolvimento Regional (PNDR): Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e Baixa Renda. Tal segregação é importante e visa atender aos apontamentos e recomendações das abordagens recentes sobre a temática regional, que enfatizam para a existência de diferenciais de desenvolvimento também dentro de um mesmo estado.

O modelo 1, tinha por objetivo captar os efeitos do FPM sobre o desenvolvimento. Em tal modelo, foram utilizados como principais controles os gastos públicos em educação e saúde e outro conjunto importante de transferências para os governos locais: as transferências *per capita* do ICMS e do IPVA. Adicionalmente, utilizamos no modelo os valores adicionados da indústria, dos serviços e da agropecuária, ambos medidos como proporção do PIB.

No modelo 2, por sua vez, avaliamos os efeitos de aumentos do FPM *per capita* sobre uma medida de desigualdades de receitas orçamentárias dos municípios. Controlamos as transferências do ICMS, IPVA, as transferências de *royalties*, a receita tributária própria, todas medidas por habitante. Utilizou-se também características da composição setorial de cada município, vendo quais setores mais contribuem para a equalização de receitas fiscais.

Seguem os principais resultados encontrados pelo modelo 1:

- i) Um efeito positivo do FPM, conforme a segregação tradicional (Brasil e Regiões), sobre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, uma vez que os coeficientes foram positivos e significativos. Entretanto tal análise indica que, no que diz respeito às “regiões foco de políticas regionais explícitas” o impacto do FPM acaba sendo maior para municípios da região Centro-oeste em detrimento dos municípios da região Nordeste, sendo a variável Ln\_FPMpc não significativa, do ponto de vista estatístico, para municípios da região Norte.
- ii) Pouca efetividade das transferências intergovernamentais em promover o desenvolvimento econômico nos municípios localizados em Microrregiões de Baixa Renda, uma vez que tanto as transferências do FPM, como as do ICMS e do IPVA se mostraram não significativas.
- iii) Importância do Setor Industrial no desenvolvimento, uma vez que a variável que mede a proporção do Valor Adicionado deste setor no PIB se mostrou positivo, e bastante significativo.
- iv) Gastos em Educação se mostram relevantes para o desenvolvimento socioeconômico, sobretudo para os municípios da região Nordeste e para municípios localizados em microrregiões classificadas como de Baixa Renda pela PNDR.

Já no caso do modelo 2, as estimativas apontam para:

- i) Um efeito equalizador do FPM tanto para amostra completas como para as grandes regiões. Entretanto, os efeitos do FPM se mostram mais fracos nas regiões Nordeste e Norte e insignificante para os municípios da região Centro-oeste.
- ii) O crescimento do setor de serviços como um importante mecanismo para a equalização fiscal. Isto ocorre mediante uma maior arrecadação própria dos municípios, que basicamente se manifesta por via do ISS.
- iii) Perfil altamente inequalizatório dos *royalties* nas receitas orçamentárias, sobretudo quando se consideram os municípios excessivamente financiados (aqueles com mais de 40% de receitas totais provenientes de *royalties*).

Em face dessas modestas evidências empíricas trazidas pela dissertação, cabe mencionar as conclusões relevantes e práticas do presente estudo. A transferência de recursos arrecadados de maneira centralizada pela União para estados e municípios se mostra adequada em atender critérios de racionalidade econômica e tributária, ao mesmo tempo em que funciona como fonte geradora do equilíbrio político na federação. Não obstante, os resultados nos fazem questionar se 24,5% da arrecadação do IR e do IPI estão sendo aplicados da melhor maneira possível. Tal questionamento se ancora no fato de que, embora os coeficientes estimados para a variável de interesse, FPM *per capita*, tenham indicado um papel relativamente positivo do fundo em promover o desenvolvimento dos municípios e equalizar receitas, os impactos, em termos de magnitude, se mostram menores justamente para os municípios localizados em macro e microrregiões onde tal transferência deveria ser mais efetiva. Em outras palavras, os resultados apontam que embora o FPM vá na direção correta a que se propõe, não está potencializando sua atuação.

Isso ressalta a urgência de se debater alternativas de reformas para a principal transferência intergovernamental para os governos locais. Especialistas há anos vêm alertando para a necessidade de se repensar as transferências do FPM. Segundo Prado (2006), o modelo atual se tornou extremamente anacrônico e incapaz de se ajustar às transformações econômicas e demográficas relativas entre as municipalidades, sendo as atuais regras do FPM a principal “anomalia” de nosso sistema de transferências (PRADO, 2006).

Por outro lado, sobretudo no que diz respeito ao modelo 1, os resultados apontam que tanto aportes em capital humano, como a atenção especial para a estrutura produtiva devem ser objeto das políticas públicas que visam equacionar o perene problema dos desequilíbrios regionais, pois tanto os gastos com educação como um aumento da indústria de transformação como proporção do PIB se mostram relacionados com a melhora nos padrões de desenvolvimento. Ademais, tais abordagens não devem ser tratadas como excludentes, mas sim como complementares, uma vez que os aportes em capital humano são indispensáveis para a qualidade de vida da população, mas uma estrutura produtiva robusta e diversificada também agirá sobre o desenvolvimento mediante os canais do emprego e da renda.

Tanto o desenvolvimento socioeconômico quanto uma melhora no quadro fiscal dos municípios brasileiros estão condicionados a um ambiente econômico adequado e propício ao investimento. Para isso, políticas públicas que visem a mudança estrutural da economia deverão ser adotadas, bem como soluções mais cooperativas que não apenas ensejem a mera transferência de recursos fiscais aos governos locais.

Um dos problemas discutidos pela dissertação diz respeito aos problemas de governança enfrentados pela PNDR, que teve na atomização de interesses dos entes federativos uma forte restrição para sua implementação. Como deixam claro os resultados desta pesquisa, nas Microrregiões de Baixa Renda, os repasses fiscais pouco estão contribuindo para o desenvolvimento. Logo, uma política regional ampla e de fato institucionalizada seria bem-vinda, e seria tanto melhor quanto mais levasse em conta também a dimensão fiscal dos entes federativos. Como os gestores locais parecem valorizar mais ações que equalizam as necessidades de caixa de curto prazo, uma política de longo prazo que, de um modo ou de outro, atenda a dimensão fiscal dos municípios poderia ter melhor sorte.

Um caminho a seguir, pensando em termos de desenvolvimento, seria uma reforma do FPM que, longe de simplesmente vincular receitas do fundo reduzindo a liberdade dos entes locais, indicasse de forma clara o comprometimento da União e dos governos estaduais em aportar recursos em projetos que sejam comprovadamente relevantes para as economias locais e regionais e que sejam financiados por recursos do FPM. Como o desenvolvimento regional extravasa a dimensão local, tal reforma deveria prezar pelo fortalecimento de parcerias em nível microrregional que financiassem melhorias na infraestrutura. Embora a municipalização seja uma característica marcante de nossas relações federativas recentes, é preciso ter claro que o desenvolvimento equilibrado só será alcançado mediante uma retomada do federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. **A nova política dos governadores**. Lua Nova, São Paulo, n. 40-41, agosto de 1997.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico**. Unicamp, 2003.
- AFONSO, José Roberto R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. Caderno Virtual IDP Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/27277> , acesso em: 22/03/2021
- AHMAD, E.; CRAIG, J. “Intergovernmental Transfers”. In: TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997. p.73-107
- ALMEIDA, R. B.; SAKURAI, S. N. Incentivos eleitorais e regras fiscais (não tão) rígidas: novas evidências para os municípios brasileiros a partir da rubrica restos a pagar. In: **Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia**. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2018.
- AVEZANI, F. **Impacto de transferências intergovernamentais sobre desigualdades interpessoais de renda e educação: um exercício utilizando RDD**.2014. 83f Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília,2014
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro-RJ: Editora FGV/Editora Fiocruz. 2012.
- BACELAR, T. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, M. C. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 71-92.
- BACELAR, T. A. de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr./jun. 1999.
- BALTAGI, B. **Econometric Analysis of Panel Data**. 3ª Ed. John Wiley&Sons, Ltd, 2005.
- BAIÃO, A.L; CUNHA, A. S. M; SOUZA, F.S.R.N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**: Brasília v.68 n.3,p. 583-610 jul/set. 2017
- BARROS, A. R. **Desigualdades regionais no Brasil: naturezas, causas, origens e soluções**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005
- BOADWAY, R. Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective. In: R. Boadway e A. Shah (Eds.). **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington: Banco Mundial, 2007.p. 55- 74
- BRASIL. Constituição Federal de 1946. Emenda Constitucional (EC) nº 18 de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário. Brasília

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília

BRASIL. Decreto Lei nº 1881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM a dá outras providências. Brasília

BRASIL. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Brasília

BRASIL. Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001. Dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Brasília

BRASIL. Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Brasília

BRASIL. Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília

BRASIL. Emenda Constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios. Brasília

BRASIL. DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Brasília

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**. Cambridge: Cambridge University Press.1980

BROLLO, F. *et al.* The political resource curse. **American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1759-1796, 2013.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2007b

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007a

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo, Difel .1977

COÊLHO, V. L. P. A Política Regional do Governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, A; BRANDÃO, C. A; CASTRO, C. (Orgs). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA. 2017. p. 65- 95

CORBI, R.; PAPAIOANNOU, E.; SURICO, P. Federal transfer multipliers: quasi-experimental evidence from Brazil. Cambridge: NBER, 2014. (**NBER Working Paper, n. 20751**).



DAFFLON, B. Fiscal Capacity Equalization on Horizontal Fiscal Equalization Programs. In: R. Boadway e A. Shah (Eds.). **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington: Banco Mundial, 2007. p.361 -396

DESMARAIS-TREMBLAY, M “Musgrave, Samuelson, and the crystallization of the standard rationale for public goods.” Working Paper

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DINIZ, C. Campolina. Dinâmica Regional Recente e Suas Perspectivas. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Orgs) **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: Fundap. 1995. p. 431- 448

DUARTE, A. J. M. *et al.* Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde. IPEA, 2009 (**Texto para discussão, n. 1451**)

DYE, R. T. **American Federalism. Competition Among Governments**, Lexington MA e Toronto. Lexington Books, 1990.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda: "Reforma Tributária Nacional", publicação nº 17, maio de 1966, Fundação Getúlio Vargas.

FURTADO, Celso. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959

GASPARINI, C.E; MIRANDA, R.B; “Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios”. IPEA, 2006 (**texto para Discussão n. 1.243**)

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A.C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**.4ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, G.; MAC DOWEL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é mau para o social. Brasília: Ipea, 2000. (**Texto para Discussão, n. 706**).

GORDON, R. H. Na Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. **Quartely Journal of Economics**, v.98, p.567-586, 1983.

GUIMARÃES NETO, L. **Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva**. 1986. 362 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1986

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**: 5a Edição. São Paulo: MacGraw-Hill, 2011.

HOLCOMBE, R. G. “A Theory of the Theory of Public Goods.” *Review of Austrian Economics*, 10(1): 1–22. 1997

HSIAO, C. **Analysis of Panel Data**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

INMAN, R.P. Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline. **Constitutional Political Economy** 12, pag. 141 -160. 2001

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom: an inaugural lecture**. Cambridge University Press, 1966.

KOMATSO, B.; MENEZES FILHO, N.; OLIVEIRA, P.; VIOTI, L. A História da Educação e as Origens da Desigualdade Regional no Brasil. **Centro de Políticas Públicas Insper, Policy Paper 27, 2017**.

KLEIN, F. A. Elections and fiscal policy at the municipal level in Brazil 2012. 102 f. Tese (Doutrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV. 2012

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In: VELLOSO, J.P.R. (org.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

LITSCHIG, S.; MORRISON, K. The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 5, n. 4, p. 206-240, 2013.

LOPREATO; F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. IE-UNICAMP. 2020 (**Texto para Discussão**)

MAGALHÃES, J. C. R. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: Uma percepção dos atores locais. In: RESENDE, G. M (Org). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: Uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA, 2017.p. 237-259

MARTINEZ-VAZQUEZ, J. BOEX, J. The Design of Equalization Grants: Theory and Applications. Washington DC: The World Bank. 2001.

MENDES, Marcos. **Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. 99f. tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.p. 421 – 461.

MENDES, Marcos. MIRANDA, R.B.; COSIO, F. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnostico e proposta de reforma. Textos para discussão 40. Consultoria de Orçamento do Senado Federal. 2008.

MENDES, Marcos. O federalismo do Avesso. In SALTO, F.S; PELLEGRINI, J.A.(Org.) **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.p. 109-130

MENDES, Marcos. Os conflitos Federativos na democracia brasileira. In SALTO, F; ALMEIDA, M. (Org) **Finanças públicas; da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 283-304

MENEZES FILHO, N. Gastos com Saúde e Educação. In SALTO, F.S; PELLEGRINI, J.A. **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.p 179-199

MONASTERIO, L. O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros. IPEA. 2013 (**Texto para a discussão n. 1818**)

MONTEIRO NETO, A *et al.* Desenvolvimento Territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, A; BRANDÃO, C. A; CASTRO, C. (Org). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA. 2017. p. 37-64.

MONTEIRO NETO, A; BRANDÃO, C. A; CASTRO, C. N. Desenvolvimento Regional Brasileiro: Dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, A; BRANDÃO, C. A; CASTRO, C. (Orgs). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA. 2017. p. 429-470

MONTERIO NETO, A; SILVA, Raphael de Oliveira; SEVERIAN, Danilo. Perfil e Dinâmica das Desigualdades Regionais do Brasil em Territórios Industriais Relevantes. In: MONTERIO NETO, A. (Org). **Desenvolvimento Regional no Brasil Políticas, Estratégias e Perspectivas 2**. Rio de Janeiro: IPEA. 2020. p. 117-150

MUSGRAVE, Richard A “The Planning Approach in Public Economy : A Reply.” *The Quarterly Journal of Economics*.1941 55 (2): p.319–24.

MUSGRAVE, Richard A . “Provision for Social Goods.” In *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and Their Relations to the Private Sectors.*, edited by Julius Margolis and Henri Guitton. 1969.London: Macmillan

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice**. 5th ed. McGraw Hill International Editions, 1989.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

O’DONNELL et al. O’Donnell, E. Van Doorslaer, A. Wagstaff, M. Lindelow *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data: A Guide to Techniques and Their Implementation*. World Bank, Washington, DC. 2007

OATES, W. E. **Studies in Fiscal Federalism**. New York: Hartcourt Bruce Javanovich, 1972

OATES, W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. **International Tax and Public Finance** 12, 349–373. 2005

OBINGER, H., LEIBFRIED, S., CASTLES, F.G. (ed.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

OLIVEIRA, Francisco. A crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Orgs) **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: Fundap. 1995. Pag. 77-90

PACHECO, C. A. **A fragmentação da nação**. Campinas: Unicamp, 1998.

PAIVA, C. C.; QUAGLIO, G. M.; FONSECA, G. L. Federalismo Fiscal, Equalização de Renda Institucional e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Uma Análise com Dados em Painel **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 69, p. 173-199, mar. 2018.

POLITI, R. B.; MATTOS, E. Transferências intergovernamentais e equalização fiscal regional: evidências para municípios do Brasil. In: **Anais do XLI Encontro Nacional de Economia**. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2014.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone A. **Histórias das Políticas Regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020

PRADO, S. Fundo de Participação e Sistemas de Transferências. In: PRADO, Sérgio (Org.). **Transferências Intergovernamentais a Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.p. 40 - 110

PRUD'HOMME, Remy. The dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, vol. 10, no. 2. August 1995.1. pp. 201-220. 1995

QUAGLIO, G. M. **Estudos sobre o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNE)**. 2020. 158f.Tese(Doutorado em Economia) Faculdade de Economia. Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020

RESCHOVSKY, A. Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program. In: R. Boadway e A. Shah (Eds.). **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington: Banco Mundial. 2007

RESENDE, G. M. *at al.* Fatos Recentes do Desenvolvimento Regional no Brasil. IPEA. 2015 (**Texto para a discussão**).

RESENDE, G. M. Introdução. In: \_\_\_\_\_ (Org). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: Uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA, 2017.p. 13-23

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal e Gestão Pública. In. DE NEGRI, J. A; ARAUJO, B. C; BACELETTE, R (Orgs). **Desafios da Nação: Artigos de apoio**, Volume 1. Brasília: Ipea, 2018. p. 203-228.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Orgs) **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: Fundap. 1995. p.241-260.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José R.R. A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição. IPEA. 1987 (**Textos para discussão interna n. 121**)

RIBEIRO, Márcio Bruno. Uma Resenha Sobre as avaliações mais recentes dos efeitos locais das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, v. 15, n. 1, p.55-60, jul-dez. 2016. Semestral. Ipea. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7109>, acesso em 10/05/2021.

RODDEN, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. **American Journal of Political Science**, Washington, D. C., v. 46, 2002

RODDEN, J. Federalismo comparado e descentralização: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005

RODRIGUEZ, Vicente. Federalismo e Interesses regionais. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Orgs) **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: Fundap. 1995. Pag.431-448.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: Uma Análise para o Período 1990-2005 Via Dados em Painel. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, 39(1), 39-58. 2009

SALTO, Felipe S. **A economia política das transferências fiscais no Brasil: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009?** 2013. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.2013

SAMUELSON, Paul A. The Pure Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, Vol. 36, No. 4, p. 387-389. 1954

SAMUELSON, Paul. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, Vol. 37, No. 4, p. 350-356. 1955

SANTOS, C.H.M; MOTTA, A.C.S.V; e DE FARIA, M. E. "Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019". Carta de Conjuntura do Ipea n. 48, julho de 2020.

SANTOS, R. A. C.; HADDAD, E. A. Uma análise de insumo-produto da distribuição interestadual da renda no Brasil. **Economia**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 121-138, jan.-abr. 2007

SHAH, A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: BOADWAY, R.; SHAH, A (Eds.). **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington: World Bank, 2007

STRUMPF, K.S. "A Predictive Index for the Flypaper Effect". **Journal of Public Economics**, 69, pp. 389- 412, 1998.

TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-42

TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo. **Federalismo Fiscal e a desconstrução dos estados: uma análise sob a perspectiva do endividamento público**. 131f . Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara). 2017

VERISSÍMO, Michelle P.; SAIANI, Carlos C.S. "Evidências da importância da indústria e dos serviços para o crescimento econômico dos municípios brasileiros". **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3 (67), p. 905-935, setembro-dezembro. 2019

VIEIRA, D. J. Apontamentos sobre a guerra fiscal no Brasil. In: BRANDÃO, C; SIQUEIRA, HIPÓLITA (Orgs). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 145-162

VIEIRA, Michelle Aparecida. **Efeitos das transferências intergovernamentais na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões brasileiras**. 85f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2017.

WOOLDRIDGE, J.M. **Econometric Analysis of cross section and panel data**. Cambridge. The MIT Press. 2002.

## ANEXOS

Tabela A.1- Resumo das variáveis explicativas do modelo 1

<b>Variáveis explicativas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
FPMpc	Transferências do FPM per capita	IPEADATA/STN
IPVApc	Transferências do IPVA per capita	IPEADATA/STN
ICMSpc	Transferências do ICMS per capita	IPEADATA/STN
EDUCpc	Despesas Orçamentária na função Educação e Cultura em termos <i>per capita</i>	IPEADATA/STN
SAUDEpc	Despesas Orçamentária na Função Saúde e Saneamento	IPEADATA/STN
V.A_INDpib	Valor Adicionado do Indústria como proporção do PIB	IBGE
V.A_SERVpib	Valor Adicionado dos Serviços como proporção do PIB	IBGE
V.A_AGROpib	Valor Adicionado da Agropecuária como proporção do PIB	IBGE
TX_PIBpc	Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i> municipal	IBGE
TX_POP	Taxa de variação da população	IBGE

Fonte: Elaboração do própria

Tabela A.2 - Resumo das variáveis explicativas do modelo 2

<b>Variáveis explicativas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
FPMpc	Transferências do FPM per capita	IPEADATA/STN
ICMSpc	Transferências do ICMS per capita	IPEADATA/STN
IPVApc	Transferências do IPVA per capita	IPEADATA/STN
REC_TRIBpc	Receita tributária própria per capita	IPEADATA/STN
ROYALTIESpc		
SOBRE-FINANCIADO	Mais de 40% da receita orçamentária provenientes de royalties	STN
V.A_INDpib	Valor Adicionado do Indústria como proporção do PIB	IBGE
V.A_SERVpib	Valor Adicionado dos Serviços como proporção do PIB	IBGE
V.A_AGROpib	Valor Adicionado da Agropecuária como proporção do PIB	IBGE
PIBpc	PIB per capita	IBGE
POP	População	IBGE

Fonte: Elaboração do própria



Tabela A.3 – Estatísticas Descritivas - Modelo 1

<b>Variável</b>	<b>Observações</b>	<b>Anos</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio-Padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>BRASIL</b>						
<i>IFDM</i>	38.064	11	0,6602	0,1125	0,2061	0,9358
<i>FPMpc</i>	38.064	11	952,56	677,89	14,880	6759,1
<i>ICMSpc</i>	38.064	11	678,69	680,38	0,17	41.580,
<i>IPVApc</i>	38.064	11	59,292	52,662	0,00	787,19
<i>EDUCpc</i>	38.064	11	868,74	616,62	0,54	97.436,00
<i>SAUDEpc</i>	38.064	11	731,21	476,14	0,06	60.430,00
<i>V.A_INDpib</i>	38.064	11	0,14	0,13	0,00	0,93
<i>V.A_SERVpib</i>	38.064	11	0,30	0,11	0,01	0,83
<i>V.A_AGROpib</i>	38.064	11	0,19	0,14	-0,08	0,87
<i>TX_POP</i>	38.064	11	0,01	0,04	-0,52	2,0
<i>TX_PIBpc</i>	38.064	11	0,05	0,21	-0,85	14,7
<b>NORDESTE</b>						
<i>IFDM</i>	8.954	11	0,5585	0,0965	0,2061	0,8961
<i>FPMpc</i>	8.954	11	803,4	432,0	93,52	3527
<i>ICMSpc</i>	8.954	11	270,6	368,3	0,17	7.154,00
<i>IPVApc</i>	8.954	11	14,62	15,63	0,00	351,0
<i>EDUCpc</i>	8.954	11	862,1	333,0	23,95	4.471,00
<i>SAUDEpc</i>	8.954	11	553,8	234,6	0,08	4.029,00
<i>V.A_INDpib</i>	8.954	11	0,09	0,10	0,00	0,85
<i>V.A_SERVpib</i>	8.954	11	0,26	0,09	0,04	0,63
<i>V.A_AGROpib</i>	8.954	11	0,14	0,11	0,00	0,82
<i>TX_POP</i>	8.954	11	0,01	0,03	-0,52	0,95
<i>TX_PIBpc</i>	8.954	11	0,05	0,16	-0,81	7,5
<b>NORTE</b>						
<i>IFDM</i>	1.903	11	0,5751	0,0935	0,2726	0,8580
<i>FPMpc</i>	1.903	11	817,50	609,10	101,80	4.134,00
<i>ICMSpc</i>	1.903	11	516,4	1.074,00	8,13	41.580,00
<i>IPVApc</i>	1.903	11	24,40	30,27	0,01	787,20
<i>EDUCpc</i>	1.903	11	911,4	2.149,00	156,3	97.436,00
<i>SAUDEpc</i>	1.903	11	615,8	1.342,00	0,31	60.430,00
<i>V.A_INDpib</i>	1.903	11	0,11	0,12	0,01	0,82
<i>V.A_SERVpib</i>	1.903	11	0,22	0,10	0,04	0,59
<i>V.A_AGROpib</i>	1.903	11	0,22	0,14	0,00	0,74
<i>TX_POP</i>	1.903	11	0,01	0,07	-0,44	1,76
<i>TX_PIBpc</i>	1.903	11	0,06	0,20	-0,61	3,88
<b>CENTRO-OESTE</b>						
<i>IFDM</i>	2.541	11	0,6810	0,0783	0,3617	0,9052
<i>FPMpc</i>	2.541	11	928,3	624,0	107,7	4.572,00
<i>ICMSpc</i>	2.541	11	947,80	838,80	9,00	11.174,00
<i>IPVApc</i>	2.541	11	49,51	35,33	0,07	309,20

<i>EDUCpc</i>	2.541	11	901,5	391,70	105,9	4.334,00
<i>SAUDEpc</i>	2.541	11	821,2	401,2	0,06	7.306,00
<i>V.A_INDpib</i>	2.541	11	0,14	0,13	0,00	0,91
<i>V.A_SERVpib</i>	2.541	11	0,29	0,10	0,01	0,62
<i>V.A_AGROpib</i>	2.541	11	0,26	0,16	0,00	0,86
<i>TX_POP</i>	2.541	11	0,01	0,06	-0,31	1,29
<i>TX_PIBpc</i>	2.541	11	0,06	0,30	-0,82	12,89
<b>SUDESTE</b>						
<b><i>IFDM</i></b>	13.848	11	0,7031	0,0973	0,2758	0,9358
<i>FPMpc</i>	13.848	11	965,20	722,00	14,88	6.759,00
<i>ICMSpc</i>	13.848	11	803,20	688,20	78,97	14.689,00
<i>IPVAp</i>	13.848	11	81,65	57,76	0,66	581,10
<i>EDUCpc</i>	13.848	11	885,00	416,6	7,84	5.266,00
<i>SAUDEpc</i>	13.848	11	829,40	394,90	0,30	6.540,00
<i>V.A_INDpib</i>	13.848	11	0,16	0,13	0,00	0,93
<i>V.A_SERVpib</i>	13.848	11	0,34	0,10	0,02	0,83
<i>V.A_AGROpib</i>	13.848	11	0,16	0,13	-0,08	0,87
<i>TX_POP</i>	13.848	11	0,01	0,03	-0,29	1,001
<i>TX_PIBpc</i>	13.848	11	0,05	0,24	-0,85	14,79
<b>SUL</b>						
<b><i>IFDM</i></b>	9.600	11	0,7143	0,0751	0,4423	0,9128
<i>FPMpc</i>	9.600	11	1.122,00	794,90	80,83	6.146,00
<i>ICMSpc</i>	9.600	11	871,70	553,30	0,6367	8.217,00
<i>IPVAp</i>	9.600	11	82,87	42,17	0,09	448,80
<i>EDUCpc</i>	9.600	11	833,4	315,3	0,54	3.051,00
<i>SAUDEpc</i>	9.600	11	769,10	360,30	0,57	3.166,00
<i>V.A_INDpib</i>	9.600	11	0,16	0,14	0,00	0,91
<i>V.A_SERVpib</i>	9.600	11	0,32	0,10	0,02	0,68
<i>V.A_AGROpib</i>	9.600	11	0,25	0,16	0,00	0,74
<i>TX_POP</i>	9.600	11	0,00	0,04	-0,34	2,00
<i>TX_PIBpc</i>	9.600	11	0,05	0,04	-0,64	3,04

Fonte: IBGE, STN, IPEADATA. Elaboração própria. Valores monetários deflacionados pelo IPCA maio de 2020.

Tabela A.4 – Estatísticas Descritivas - Modelo 2

Variável	Observações	Anos	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
<b>BRASIL</b>						
<i>DES_SUDESTE</i>	52.352	16	0,35361	0,3396	0,00001	9,569
<i>FPMpc</i>	52.352	16	978,36	752,43	10,49	10.042,00
<i>ICMSpc</i>	52.352	16	686,87	705,80	0,17	41.580,00
<i>IPVAp</i>	52.352	16	57,93	51,33	0,0027	787,19
<i>ROYALTIESpc</i>	52.352	16	74,02	497,74	0,15	43236,00
<i>REC_TRIBpc</i>	52.352	16	3469,1	1921,10	546,82	46795,00
<i>V.A_INDpib</i>	52.352	16	0,1387	0,1363	-0,353	0,9548
<i>V.A_SERVpib</i>	52.352	16	0,3056	0,1116	0,0112	0,839
<i>V.A_AGROpib</i>	52.352	16	0,2032	0,1558	-0,0863	0,8761
<i>PIBpc</i>	52.352	16	23.427,00	25.126,00	2607,6	1.299.699,53
<i>POP</i>	52.352	16	40.857	233.926,55	786	12.176.866
<b>NORDESTE</b>						
<i>DES_SUDESTE</i>	13.152	16	0,36841	0,1847	0,00002	4,2148
<i>FPMpc</i>	13.152	16	814,72	503,37	80,78	5863,4
<i>ICMSpc</i>	13.152	16	268,71	369,85	0,17	7153,9
<i>IPVAp</i>	13.152	16	14,34	14,88	0,002	153,40
<i>ROYALTIESpc</i>	13.152	16	42,323	210,00	1,31	5207,8
<i>REC_TRIBpc</i>	13.152	16	73,18	153,52	0,76	2996,3
<i>V.A_INDpib</i>	13.152	16	0,09	0,10	-0,08	0,94
<i>V.A_SERVpib</i>	13.152	16	0,26	0,01	0,09	0,63
<i>V.A_AGROpib</i>	13.152	16	0,14	0,11	0,0001	0,82
<i>PIBpc</i>	13.152	16	10932,00	11200,00	2607,60	28.6140,49
<i>POP</i>	13.152	16	38.645	231.615	1050,0	2.998.056
<b>NORTE</b>						
<i>DES_SUDESTE</i>	2.528	16	0,34	0,2098	0,0001	2,522
<i>FPMpc</i>	2.528	16	738,12	546,52	96,43	4245,7
<i>ICMSpc</i>	2.528	16	510,30	992,14	8,13	41580,00
<i>IPVAp</i>	2.528	16	24,29	30,10	0,01	787,19
<i>ROYALTIESpc</i>	2.528	16	48,99	182,98	1,80	3594,10
<i>REC_TRIBpc</i>	2.528	16	0,04	0,05	0,00	0,58
<i>V.A_INDpib</i>	2.528	16	0,11	0,12	0	0,82
<i>V.A_SERVpib</i>	2.528	16	0,22	0,10	0,04	0,59
<i>V.A_AGROpib</i>	2.528	16	0,23	0,15	0	0,71
<i>PIBpc</i>	2.528	16	16.713,00	11.909,00	3673,30	391.387,44
<i>POP</i>	2.528	16	54.759	232.795,13	1264	2.145.444
<b>CENTRO-OESTE</b>						
<i>DES_SUDESTE</i>	3.904	16	0,325	0,369	0,0001	4,376
<i>FPMpc</i>	3.904	16	937,71	668,74	101,54	4832,2
<i>ICMSpc</i>	3.904	16	917,80	801,08	9,00	11.174,00
<i>IPVAp</i>	3.904	16	49,27	36,68	0,07	309,21

<i>ROYALTIESpc</i>	3.904	16	75,24	319,35	1,78	7257,10
<i>REC_TRIBpc</i>	3.904	16	250,61	264,46	6,00	6163,4
<i>V.A_INDpib</i>	3.904	16	0,13	0,13	0	0,91
<i>V.A_SERVpib</i>	3.904	16	0,28	0,10	0,01	0,62
<i>V.A_AGROpib</i>	3.904	16	0,27	0,17	0	0,86
<i>PIBpc</i>	3.904	16	32.724,00	314.96,00	4.592,80	
<i>POP</i>	3.904	16	35.438		1.225	
<b>SUDESTE</b>						
<b><i>DES_SUDESTE</i></b>	18.656	16	0,344	0,4165	0,00004	9,5690
<i>FPMpc</i>	18.656	16	960,11	785,16	10,49	10.042,00
<i>ICMSpc</i>	18.656	16	780,94	742,74	65,70	17.379,00
<i>IPVAp</i>	18.656	16	77,95	55,98	0,21	565,18
<i>ROYALTIESpc</i>	18.656	16	113,45	777,41	0,15	43.236,00
<i>REC_TRIBpc</i>	18.656	16	252,71	353,83	1,84	9.318,6
<i>V.A_INDpib</i>	18.656	16	0,16	0,14	-0,19	0,93
<i>V.A_SERVpib</i>	18.656	16	0,34	0,10	0,02	0,83
<i>V.A_AGROpib</i>	18.656	16	0,16	0,13	-0,08	0,87
<i>PIBpc</i>	18.656	16	25.783,00	31.866,00	3.314,70	1.299.699,5
<i>POP</i>	18.656	16	52.322	237.519,96	786	12.176.866
<b>SUL</b>						
<b><i>DES_SUDESTE</i></b>	14.112	16	0,3618	0,34	0,00001	6,117
<i>FPMpc</i>	14.112	16	1209,3	884,60	70,26	6308,6
<i>ICMSpc</i>	14.112	16	919,97	623,06	0,63	21895,00
<i>IPVAp</i>	14.112	16	80,53	43,07	0,09	448,76
<i>ROYALTIESpc</i>	14.112	16	55,58	203,49	1,08	4080,60
<i>REC_TRIBpc</i>	14.112	16	210,29	225,62	11,81	8362,3
<i>V.A_INDpib</i>	14.112	16	0,15	0,14	-0,35	0,95
<i>V.A_SERVpib</i>	14.112	16	0,31	0,10	0,01	0,69
<i>V.A_AGROpib</i>	14.112	16	0,27	0,17	0	0,75
<i>PIBpc</i>	14.112	16	30589,00	18625,00	6841,20	369.309,66
<i>POP</i>	14.112	16	26.770	93.570	1.088	1.917.185

Fonte: IBGE, STN, IPEADATA. Elaboração própria. Valores monetários deflacionados pelo IPCA maio de 2020.

Tabela A.5 - Modelo de Efeitos Aleatórios - FPM e o desenvolvimento municipal – Brasil e Regiões - Variável dependente IFDM

<b>VARIÁVEIS</b>	<b>BRASIL</b>	<b>NE</b>	<b>NO</b>	<b>CO</b>	<b>SE</b>	<b>SUL</b>
<b>Ln_FPMpc</b>	-0,0040 * (0,0023)	-0,0029 (0,0055)	0,0308 *** (0,0069)	0,0065 (0,0058)	-0,0166 *** (0,0023)	-0,0049 (0,0049)
<b>Ln_ICMSpc</b>	0,0227 *** (0,0019)	0,0129 *** (0,0030)	-0,0010 (0,0047)	0,0132 ** (0,0058)	0,0230 *** (0,0027)	0,00036 (0,0043)
<b>Ln_IPVAp</b>	0,0299 *** (0,0017)	0,0084*** (0,0016)	0,0210 (0,0028)	0,0166 *** (0,0042)	0,0510 *** (0,0029)	0,0350 *** (0,0048)
<b>Ln_EDUCpc</b>	0,0062 ** (0,0028)	0,0130 *** (0,0037)	-5,20271e-05 (0,0062)	-0,0016 (0,0062)	0,0055 * (0,0033)	0,0054 (0,0050)
<b>Ln_SAUDEpc</b>	0,0018 (0,0013)	0,0017 (0,0018)	0,0053 * (0,0027)	0,0027 (0,0033)	0,0054 * (0,0027)	0,0032 (0,0035)
<b>V.A_INDpib</b>	0,1615 *** (0,0113)	0,0895 *** (0,0206)	0,1079*** (0,0284)	0,2199 *** (0,033)	0,1501*** (0,0139)	0,1539 *** (0,0266)
<b>V.A_SERVpib</b>	0,2036 *** (0,0138)	0,1057 *** (0,0231)	0,2114 *** (0,0496)	0,3792*** (0,0456)	0,1393 *** (0,0189)	0,1624 *** (0,0306)
<b>V.A_AGROpib</b>	0,0785 *** (0,0873)	-0,0239 (0,0157)	0,0168 (0,0244)	0,1604 *** (0,0330)	0,0979 *** (0,0130)	0,0466 ** (0,0222)
<b>Tx_POP</b>	0,0563*** (0,0087)	0,0408 *** (0,0120)	0,0659 *** (0,0172)	0,0540 *** (0,0176)	0,0688*** (0,0108)	0,0639 *** (0,0150)
<b>Tx_PIBpc</b>	0,0037 *** (0,0087)	0,0153 *** (0,0036)	0,0081 (0,0067)	0,0027 (0,0026)	-0,00012 (0,0014)	0,0021 (0,0027)
<b>Constante</b>	0,2943*** (0,0388)	0,4014 *** (0,0442)	0,2508*** (0,0569)	0,3110 *** (0,0612)	0,2861 *** (0,0712)	0,4589 (0,0612)
<b>Dummies Tempo</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Observações</b>	34.892	8.954	1.903	2.541	12.694	8.800

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significante a 1%,5% e 10% respectivamente

Tabela A.6 - Modelo de Efeitos Aleatórios - FPM e o desenvolvimento municipal – Amostra segregada conforme classificação PNDR - Variável dependente IFDM

VARIÁVEIS	BAIXA RENDA	ESTAGNADA	DINÂMICA	ALTA RENDA
<b>Ln_FPMpc</b>	0,0118 (0,009)	0,0118 ** (0,0096)	0,0206 *** (0,0073)	-0,0190 *** (0,0030)
<b>Ln_ICMSpc</b>	0,0070 ** (0,003)	0,0070 ** (0,0033)	0,0201 *** (0,0036)	0,0083 *** (0,0032)
<b>Ln_IPVApc</b>	0,0053 ** (0,0021)	0,053 ** (0,0021)	0,0110 *** (0,0024)	0,0383 *** (0,0035)
<b>Ln_EDUCpc</b>	0,0232 *** (0,0067)	0,0232 *** (0,0030)	0,0023** (0,0047)	0,0061 (0,0037)
<b>Ln_SAUDEpc</b>	0,0009 (0,0016)	0,0009 (0,0020)	0,0014 (0,0019)	0,0052 * (0,0029)
<b>V.A_INDpib</b>	0,0845** (0,0301)	0,0845 *** (0,030)	0,1146 *** (0,0237)	0,1451 *** (0,0186)
<b>V.A_SERVpib</b>	0,1364 *** (0,0364)	0,1364 *** (0,0364)	0,1628 *** (0,0329)	0,1355 *** (0,0237)
<b>V.A_AGROpib</b>	0,0078 (0,0214)	0,0078 (0,0214)	0,0352 * (0,0192)	0,0972 *** (0,0237)
<b>Tx_POP</b>	0,0524 *** (0,0178)	0,0524 *** (0,0178)	0,0132 *** (0,0131)	0,0712 (0,0136)
<b>Tx_PIBpc</b>	0,0040 (0,0047)	0,0056 (0,0040)	0,0080 ** (0,0038)	0,0043 (0,0026)
<b>Constante</b>	0,2688** (0,0771)	0,2688 (0,0557)	0,2462 (0,0588)	0,4659 (0,0500)
<b>Dummies Tempo</b>	SIM	SIM	SIM	SIM
<b>Observações</b>	3.421	14.355	4.972	12.144

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significante a 1%,5% e 10% respectivamente

Tabela A.7 - Modelo de Efeitos Aleatórios- FPM e equalização de receitas orçamentárias *per capita* Brasil e Regiões - Variável dependente: “*DES\_SUDESTE*”

VARIÁVEIS	BRASIL	NE	NO	CO	SE	SUL
<b>Ln_FPMpc</b>	-0,0757 *** 0,0255	-0,07561 ** (0,0335)	-0,0657 * (0,0337)	-0,0609 (0,0933)	-0,1666 *** (0,0505)	0,0133 (0,0222)
<b>Ln_ICMSPc</b>	0,0397 *** (0,0195)	-0,0151 (0,0107)	0,04018 (0,0611)	0,1671 *** (0,0624)	0,0264 (0,0539)	0,1478 *** (0,0472)
<b>Ln_IPVApc</b>	-0,0207 *** (0,0061)	-0,0088 *** (0,0030)	0,0035 (0,008)	0,0263 (0,0223)	-0,0433 * (0,0239)	0,0092 (0,0162)
<b>Ln_ROYALTIESpc</b>	0,0159 ** (0,0069)	0,0072 (0,0030)	-0,0239 *** (0,00811)	0,0088 (0,0318)	0,0198 * (0,0106)	-0,0060 (0,0085)
<b>Ln_REC_TRIBpc</b>	-0,0004 (0,0046)	-0,0191 *** (0,0031)	-0,0246 *** (0,0076)	0,0307 (0,0189)	0,0188 ** (0,0079)	0,0391 ** (0,0155)
<b>SOBRE-FINANCIADO</b>	0,7599 *** (0,1828)	0,5317 *** (0,0568)	-0,1235 ** (0,0502)	-0,089 (0,1083)	0,9939 *** (0,2205)	-0,2377 (0,3913)
<b>V.A_INDpib</b>	-0,3990 *** (0,1347)	-0,1706 * (0,0904)	-0,236 (0,2345)	-0,0468 (0,2733)	-0,8169 ** (0,3809)	-0,0550 (0,1311)
<b>V.A_SERVpib</b>	-0,3617 *** (0,0941)	-0,1714 ** (0,0749)	-0,1714 ** (0,0749)	0,0771 (0,2632)	-0,489 * (0,2632)	-0,0675 (0,1381)
<b>V.A_AGROpib</b>	-0,3379 *** (0,0994)	-0,2324 *** (0,064)	-0,4438 ** (0,1810)	-0,2498 (0,2093)	-0,7276 *** (0,2756)	-0,0271 (0,122)
<b>Ln_PIBpc</b>	0,1448 *** (0,04663)	0,0811 *** (0,0297)	0,0226 *** (0,0389)	0,1805 ** (0,0785)	0,2822 ** (0,1201)	-0,0034 (0,0418)
<b>Ln_POP</b>	-0,1007 *** (0,0166)	0,0440 * (0,0226)	0,0509 * (0,0177)	-0,1618 *** (0,0404)	-0,1934 *** (0,0435)	-0,1266 *** (0,0187)
<b>Constante</b>	3,6556 *** (0,7675)	-0,0075 (0,1725)	0,1447 (0,3978)	-0,7528 (0,6031)	0,8322 (0,5635)	0,3521 (0,2981)
<b>Tendência</b>	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
<b>Observações</b>	52.352	13.152	2.528	3.904	18.656	14.112

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significante a 1%,5% e 10% respectivamente

Tabela A.8 - Modelo Efeitos Fixos - FPM e equalização de receitas orçamentárias - Amostra segregada conforme classificação da PNDR - Variável dependente: “DES\_SUDESTE

VARIÁVEIS	BAIXA RENDA	ESTAGNADA	DINÂMICA	ALTA RENDA
<b>Ln_FPMpc</b>	-0,1142 *** (0,0332)	-0,0705 (0,0449)	-0,0131 (0,02434)	-0,0961 ** (0,0426)
<b>Ln_ICMSpc</b>	-0,0134 (0,0149)	0,0131 (0,0353)	0,0045 (0,0211)	0,1724 *** (0,0440)
<b>Ln_IPVApc</b>	-0,0079 * (0,0046)	-0,0230 (0,0140)	0,0022 (0,0051)	-0,0443 *** (0,0137)
<b>Ln_ROYALTIES</b>	0,0064 (0,0116)	0,0277 ** (0,0132)	-0,0097 (0,007)	-0,0030 (0,0084)
<b>Ln_REC_TRIBpc</b>	-0,0190 *** (0,0039)	-0,0016 (0,0083)	-0,0157 *** (0,0058)	0,0455 *** (0,0122)
<b>SOBRE-FINANCIADO</b>	0,6279 *** (0,0319)	0,8197 ** (0,3354)	0,3236 * (0,1734)	0,8832 *** (0,3183)
<b>V.A_INDpib</b>	-0,1876 * (0,1081)	-0,5501 * (0,3260)	-0,2248 (0,1750)	-0,2782 ** (0,1278)
<b>V.A_SERVpib</b>	-0,4500 *** (0,1031)	-0,3855 ** (0,1832)	-0,0479 (0,1175)	-0,2474 (0,14238)
<b>V.A_AGROpib</b>	-0,3032 *** (0,0799)	-0,4798 ** (0,2269)	-0,1650 (0,1126)	0,1011 ** (0,1157)
<b>Ln_PIBpc</b>	0,0588 ** (0,0282)	0,1998 * (0,1031)	0,0876 (0,0571)	-0,1540 ** (0,0454)
<b>Ln_POP</b>	0,0927 *** (0,0182)	-0,0714 *** (0,0180)	0,0069 (0,0300)	0,4877 *** (0,3036)
<b>Constante</b>	0,0388 ** (0,2161)	-0,18815 (0,3865)	-0,2783 (0,3355)	0,48775 (0,3036)
<b>Tendência</b>	SIM	SIM	SIM	SIM
<b>Observações</b>	4.768	21.504	7.440	18.640

Fonte: Elaboração Própria. Erro Padrão Robusto entre parênteses. \*\*\*, \*\*, \*. Estatisticamente significante a 1%,5% e 10% respectivamente