



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	SENADO FEDERAL	CÂMARA DOS DEPUTADOS	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO	SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL
-----------------------------------	-------------------	-------------------------	------------------------------------	---------------------------------------

Jorge Gabriel Moisés Filho

**Transferências Intergovernamentais e Esforço
Tributário:
O caso dos Municípios de Goiás - 2000 a 2009**

Brasília
2012

Jorge Gabriel Moisés Filho

**Transferências Intergovernamentais e esforço tributário: o caso dos Municípios de
Goiás - 2000 a 2009**

Monografia apresentada ao Instituto Serzedello
Corrêa do Tribunal de Contas da União como
parte da avaliação do Curso de Especialização
em Orçamento Público.

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Gasparini

Brasília
2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Moisés Filho, Jorge Gabriel.

Transferências intergovernamentais e esforço tributário [manuscrito]: o caso dos municípios de Goiás, 2000-2009 / Jorge Gabriel Moisés Filho. -- 2012.
115 f.

Orientador: Carlos Eduardo Gasparini.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.

1. Relações fiscais intergovernamentais, Brasil. 2. Transferência de recursos, Brasil. 3. Receita municipal, estudo de caso, Goiás, 2000-2009. I. Título.

CDU 336.121(81)

Transferências Intergovernamentais e esforço tributário: o caso dos Municípios de Goiás - 2000 a 2009

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Aluno: Jorge Gabriel Moisés Filho

Banca Examinadora:

Carlos Eduardo Gasparini

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Brasília, 06 de dezembro de 2012.

Dedico esse trabalho a minha esposa Juliana e a minha filha, Beatriz, gerada e gestada durante a elaboração desse trabalho.

Agradecimentos

Agradeço a toda equipe da Coordenação
Geral de Inovação e Assuntos
Orçamentários e Federativos e demais
colegas da Secretaria de Orçamento Federal
pelo apoio e oportunidade de realizar este
trabalho.

“Ninguém vive na União, nem no Estado; as pessoas vivem no Município.”
Franco Montoro

Resumo

A descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 ampliou a receita disponível aos Municípios por meio do sistema de transferências intergovernamentais. No entanto, a literatura sobre o tema aponta possíveis efeitos negativos das transferências, como o caronismo fiscal, que significa a não exploração da base tributária própria. O estudo teve com objetivo verificar a influência das transferências intergovernamentais no esforço tributário dos Municípios do Estado de Goiás para o período entre 2000 e 2009. Como indicador de esforço tributário, utilizou-se a relação entre receita tributária e produto interno municipais. A primeira parte do estudo consistiu em uma análise descritiva do conjunto dos Municípios e por grupo de tamanho de município. Em seguida, avaliou-se a evolução do esforço tributário no período analisado. Por fim, por meio de análise de correlação, verificou-se a existência de associação entre as variáveis, complementada por uma análise detalhada do desempenho dos dez melhores desempenhos quanto ao esforço tributário por grupo de tamanho de município. Os resultados demonstraram que apesar de os pequenos Municípios receberem grande volume de transferências, foram os que mais evoluíram no esforço tributário. A análise de correlação demonstrou a existência de correlação negativa entre o esforço tributário e as transferências correntes, porém, de moderada intensidade. A variável que demonstrou maior força de associação foi o nível de dependência que os Municípios possuem das transferências intergovernamentais. Pela análise complementar, pode-se inferir outros fatores que podem influenciar o esforço tributário: decisão política, crescimento econômico, a presença de riquezas naturais e localização em regiões metropolitanas.

Palavras-Chave: Esforço tributário, receita municipal, transferências intergovernamentais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadros

Quadro 1– Características dos Modelos de Federalismo: Cooperativo e Competitivo	19
Quadro 2 – Transferências quanto à condicionalidade e seus atributos	33
Quadro 3– Transferências quanto à condicionalidade e seus atributos	34
Quadro 4 – Instrumentos de coordenação federativa para as políticas sociais no Brasil	50

Tabelas

Tabela 1 – Evolução da população do Estado de Goiás entre 2000 e 2010	61
Tabela 2 – Composição das Transferências Correntes (R\$ milhão)	69
Tabela 3 – Quantidade de Municípios e população por grupo de tamanho de Municípios ..	72
Tabela 4 – PIB e Receita Tributária em 2009 por grupo de tamanho de município	73
Tabela 5 – Participação na Receita Tributária por grupo de tamanho de município.....	73
Tabela 6 – Imposto com maior arrecadação por Município (2010)	74
Tabela 7 – Transferências Correntes por Grupo de Tamanho de Município em 2010	75
Tabela 8 – Relação entre a Transferência Corrente e Receita Corrente por grupo de tamanho de município.	76
Tabela 9 – Correlação entre Receita Tributária/PIB e Transferência por habitante.....	82
Tabela 10 – Correlação entre Receita Tributária/PIB e Transferências/Receita Corrente ...	84
Tabela 11 – Correlação entre Receita Tributária/PIB e Transferências Voluntárias Totais/Receita Tributária	85
Tabela 12 – Municípios com menos de 5000 habitantes as com maiores relações RT/PIB em 2009	87
Tabela 13 – Municípios com menos de 5000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009	90
Tabela 14 – Municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	91
Tabela 15 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	92
Tabela 16 – Municípios com menos de 5.001 a 10.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009	93
Tabela 17 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	95
Tabela 18 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	96
Tabela 19 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009	97
Tabela 20 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	98
Tabela 21 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	100
Tabela 22 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009	101

Tabela 23 – Municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	103
Tabela 24 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	104
Tabela 25 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009	105
Tabela 26 – Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009	106
Tabela 27 – Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009	106
Tabela 28 – Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009	107
Tabela 29 – Simulação de aumento do esforço tributário dos Municípios em 2009.....	109

Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB do Estado de Goiás (R\$ bilhão)	62
Gráfico 2- Evolução das Receitas Correntes dos Municípios Goianos (R\$ milhão).....	63
Gráfico 3 – Evolução da Composição das Receitas Correntes (R\$ milhão)	63
Gráfico 4 – Crescimento das Receitas dos Municípios Goianos no período de 2000 a 2010	64
Gráfico 5 – Composição da Receita Corrente Agregada dos Municípios Goianos.....	65
Gráfico 6 – Crescimento anual das Receitas dos Municípios Goianos (2000 a 2010).....	65
Gráfico 7 – Evolução da Composição da Receita Tributária (R\$ milhão).....	66
Gráfico 8 – Evolução da Arrecadação com Impostos dos Municípios Goianos (R\$ milhão)	67
Gráfico 9 – Evolução da Participação de cada Imposto na Arrecadação	67
Gráfico 10 – Evolução das Transferências Correntes (R\$ milhão).....	68
Gráfico 11 – Evolução das Transferências Voluntárias (convênios, em R\$ milhão).....	70
Gráfico 12 – Relação entre Transferências Voluntárias e Receita Tributária	70
Gráfico 13 – Crescimento da Receita Tributária por Grupo de Tamanho de Município entre 2000 e 2010.	74
Gráfico 14 – Evolução da relação Receita tributária/PIB.....	78
Gráfico 15 – Relação Receita Tributária/PIB por Grupo de Tamanho de Municípios	79
Gráfico 16 – Crescimento da relação Receita Tributária/PIB entre 2000 e 2009 por grupo de tamanho de município	80
Gráfico 17 – Crescimento do PIB entre 2000 e 2009 por Grupo de Tamanho de Município	80
Gráfico 18 – Gráfico de dispersão para a Receita Tributária/PIB e Transferência/Habitante (2005)	83
Gráfico 19 – Gráfico de Dispersão: Receita Tributária/PIB e Transferências/Receita Corrente (2009)	85

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1. Delimitação do Tema.....	13
1.2. Questão Problema.....	14
1.3. Objetivo Geral.....	14
1.4. Objetivos Específicos.....	14
1.5. Justificativas.....	14
1.6. Relevância.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1. Federalismo.....	17
2.2. Modelos de Federalismo: Cooperativo e Competitivo.....	18
2.3. Limitações do Federalismo.....	21
2.4. Federalismo: Centralização x Descentralização.....	22
2.4.1. Centralização e Descentralização fiscal.....	22
2.4.2. Centralização e Descentralização Tributária.....	23
2.5. Transferências Intergovernamentais.....	25
2.5.1. Características e Classificação das Transferências Intergovernamentais.....	26
2.5.2. Características Desejáveis para as Transferências Intergovernamentais.....	27
2.5.3. Classificação das Transferências Intergovernamentais.....	31
2.6. Federalismo brasileiro.....	34
2.6.1. História e desenvolvimento do federalismo no Brasil.....	34
2.6.2. As bases constitucionais do federalismo no Brasil.....	37
2.6.3. As bases políticas do federalismo no Brasil.....	40
2.6.4. Sistemas Tributário e Fiscal Brasileiros.....	41
2.6.5. A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	42
2.6.6. Problemas atuais do federalismo brasileiro.....	43
2.6.6.1. Modelo Cooperativo Brasileiro.....	43
2.6.6.2. Coordenação Federativa.....	44
2.6.6.3. Federalismo e Políticas Públicas.....	47
2.7. Eficiência e Ineficiência nas Transferências Intergovernamentais.....	51
3. METODOLOGIA.....	54
3.1. Classificação da pesquisa.....	54
3.2. Análise de Correlação.....	54
3.3. Base de Dados.....	56
3.4. Tratamento dos Dados.....	57
3.5. Análise Descritiva e avaliação do esforço tributário.....	58
3.6. Construção dos indicadores e Análise de Correlação.....	58
3.7. Análise do Esforço Tributário e Transferências por grupo de tamanho de município.....	60
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	61
4.1. Análise Descritiva.....	62
4.1.1. Análise agregada.....	62
4.1.2. Análise por grupo de tamanho por município.....	71
4.2. Avaliação do Esforço Tributário.....	77
4.2.1. Esforço Tributário: Receita Tributária/PIB.....	77

4.3.	Avaliação de correlação entre eficiência na arrecadação de tributos e transferências intergovernamentais recebidas	82
4.4.	Análise do Esforço Tributário e Transferências por grupo de tamanho de município.....	86
4.4.1.	Análise do Esforço Tributário: Municípios até 5 mil habitantes.....	86
4.4.2.	Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes ..	91
4.4.3.	Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes	94
4.4.4.	Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes	98
4.4.5.	Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes	102
4.4.6.	Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes	105
4.5.	Simulação de aumento do esforço tributário.....	108
5.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	110
5.1.	Conclusões	111
5.2.	Limitações.....	113
5.3.	Recomendações	113
6.	REFERÊNCIAS	116

1. INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal desenhado pela Constituição Federal de 1988 fortaleceu o sistema de transferências intergovernamentais com o objetivo de completar as arrecadações dos entes subnacionais e corrigir desequilíbrios. Nesse arranjo institucional, cabe a União o papel de coordenar a ação federativa e complementar recursos. No entanto, vários estudos apontam que o mau uso das transferências intergovernamentais pode gerar incentivos não desejados, como irresponsabilidade fiscal, que pode refletir na não exploração da base tributária própria (PEREIRA FILHO, 2009; MENDES *et al*, 2008; ALENCAR e GOBETTI, 2008).

O presente estudo pretende analisar o impacto do arranjo federativo, especificamente do sistema de transferências intergovernamentais, sobre o esforço tributário dos Municípios. Para isso, será realizado um estudo de caso, considerando os Municípios do Estado de Goiás. Como esforço tributário entende-se a capacidade que o Município tem de explorar sua base tributária própria.

A escolha dos Municípios como objeto de análise se deve ao fato de que eles receberam muita importância no contexto federativo após a Constituição de 1988. Além de serem elevados a condição de entes federativos dotados de autonomia, houve um processo intenso de descentralização de competências e recursos, no qual os Municípios foram os principais beneficiados.

1.1. Delimitação do Tema

Avaliar o esforço tributário dos Municípios do Estado de Goiás para o período de 2000 a 2010, por meio da arrecadação dos tributos de competência municipal e verificar a influência das transferências recebidas pelos demais entes federativos (Estado e União).

O Estado de Goiás é a nona economia brasileira, com participação de 2,6% no total do PIB nacional. Em 2010, o PIB goiano atingiu R\$ 97,6 bilhões, o que corresponde a um crescimento de 8,8%, acima da média nacional apurada no período, que foi de 7,5% (SEGPLAN, 2012). Entre 2000 e 2010 a economia goiana deu um salto de 64,37%, também superior à média brasileira que foi de 44,61% para o mesmo período. O expressivo

resultado se deve à evolução do agronegócio goiano, do comércio e também ao crescimento e diversificação do setor industrial.

1.2. Questão Problema

Diante da expansão das atividades do setor público, da descentralização de competências e repartição de recursos promovidas pela Constituição Federal de 1988, estão os Municípios evoluindo quanto ao esforço tributário, mesmo com o crescimento das transferências intergovernamentais?

1.3. Objetivo Geral

Verificar a influência das transferências intergovernamentais no esforço tributário dos Municípios do Estado de Goiás.

1.4. Objetivos Específicos

- a) Identificar as características do sistema federativo brasileiro quanto a competência tributária e sistema de transferências intergovernamentais.
- b) Avaliar a evolução da arrecadação tributária dos Municípios goianos.
- c) Avaliar a evolução das transferências correntes recebidas pelos Municípios goianos.
- d) Avaliar a evolução do esforço tributário dos Municípios goianos.
- e) Identificar a existência de relação entre os recursos transferidos pelo Estado e pela União e o desempenho dos Municípios quanto ao esforço tributário.

1.5. Justificativas

Segundo Diamond (2006), os sistemas orçamentários devem atender três requisitos principais:

- Conformidade: assegurar o controle sobre os gastos de forma que eles sejam coerentes com a lei orçamentária;
- Estabilidade Fiscal: estabilizar a economia através do ajuste pontual e eficiente nos agregados fiscais; e
- Eficiência do gasto: promover eficiência na prestação de serviços através de procedimentos que oferecem incentivos para uma maior produtividade.

Considerando a relevância das transferências intergovernamentais dentro do federalismo brasileiro, o dimensionamento inadequado desse sistema de transferências pode gerar incentivos para que o ente favorecido não explore sua base tributária própria ou ainda gere excesso de recursos, induzindo à ineficiência do gasto. Essa ineficiência afeta não somente o orçamento local, mas também o orçamento federal, que historicamente realizou resgates dos governos subnacionais em dificuldades financeiras.

Dessa forma, o entendimento das relações existentes entre os orçamentos da União e dos demais entes é fundamental para que os sistemas orçamentários dos três níveis de governo atendam aos requisitos definidos por Diamond (2006).

Várias pesquisas sobre o tema da eficiência do gasto público foram desenvolvidas, principalmente na área de economia. Além de avaliar o desempenho dos governos na aplicação dos recursos públicos, alguns estudos analisaram o impacto das transferências intergovernamentais no desempenho dos entes federados, seja considerando as políticas públicas como um todo, seja considerando áreas específicas.

Porém, a maioria desses estudos foi realizada por meio de análises transversais (*cross-section*), ou seja, avaliou-se a relação entre insumos e produtos somente para um ano específico, o que limita a avaliação dos resultados.

Esse trabalho busca avaliar, por meio de dados longitudinais (painel), a evolução da eficiência dos governos municipais ao longo de um período de tempo, o que permitirá uma compreensão mais profunda sobre as relações entre as variáveis observadas.

Além disso, pretende-se analisar o impacto das transferências intergovernamentais, vindas do Estado e da União, no desempenho da arrecadação de tributos municipais, de forma a indicar o nível de articulação entre os orçamentos dos três níveis de governo.

1.6. Relevância

O modelo de federalismo fiscal instituído pela Constituição Federal de 1988 concentrou tributos na União, porém, compensou os governos subnacionais por meio de um amplo sistema de transferências. Incentivados pela possibilidade de participar do sistema de partição de receitas estabelecido, 1.300 Municípios foram criados no Brasil após 1988, sendo a maioria com menos de dez mil habitantes.

Após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, o controle das contas governamentais se tornou mais rígido. Como forma de cumprir as metas fiscais e ampliar a provisão de bens e serviços públicos, o governo federal optou pela ampliação de sua base tributária com conseqüente aumento da arrecadação. Verificou-se um enfoque intenso no aumento da eficiência da arrecadação. No entanto, não se pode afirmar que os Municípios tenham efetuado o mesmo esforço.

Nesse sentido, o gestor municipal pode estar diante de uma escolha, um *trade-off*, entre explorar a base tributária própria ou pressionar o governo federal para ampliação dos recursos transferidos. Um exemplo é a atual disputa pela distribuição de *royalties* gerados pela exploração de petróleo da camada pré-sal.

Dessa forma, o estudo se mostra relevante para contribuir para o debate sobre o dimensionamento do sistema de transferências e as suas propostas de reforma.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Federalismo

Costa (2004) apresenta duas definições para o conceito de federalismo relacionadas com ideias diferentes: o federalismo como ideologia política ou como arranjo institucional. A definição de federalismo como ideologia política reflete um conjunto de ideias sobre como se deve governar o Estado. Para essa definição, o autor apresenta dois tipos de ideologia federalista:

- A primeira está relacionada como uma forma de organização política resultante da união de várias unidades preexistentes. O poder é centralizado, porém, as unidades continuam autônomas, pois não aceitam ser dissolvidas em um Estado unitário. Essa ideologia foi concebida originalmente pelos criadores do federalismo norte-americano.
- A segunda tem o sentido inverso: é a forma de descentralizar poder em Estados centralizados (unitários). Segundo Costa (2004), esta é a definição predominante e tem como exemplos a Alemanha, a Argentina e o Brasil.

Como arranjo institucional, o Federalismo representa o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federal é concretamente governado, ou seja, sua forma de organização federativa.

O surgimento do federalismo está relacionado com a independência das 13 colônias americanas no final do século XVIII. Para resolver o impasse político em que se encontrava a recém criada Confederação norte-americana, considerada um arranjo político instável e frágil, a federação representou a melhor alternativa, já que colônias sempre tiveram governos autônomos e rejeitavam a criação de um Estado soberano unitário.

A grande originalidade do modelo proposto foi a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão de poder. De um lado, dividiram o poder entre três órgãos independentes: os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa divisão valia tanto para a União quanto para os Estados. As responsabilidades de governo foram distribuídas entre a União e os Estados de forma que nenhum deles pudesse interferir nas tarefas do outro sem

autorização política ou judicial. Esse movimento também deu origem ao regime presidencialista.

Georges Scelle (1932) *apud* Pires (2005) formulou as leis básicas ou princípios fundamentais sobre os quais repousa o sistema federativo:

- A lei da participação: os estados membros tomam parte da formação da vontade estatal referida a toda ordem federativa.
- A lei da autonomia: há competência constitucional própria e primária para organizar, estatuir e gerir o seu ordenamento, dentro dos limites traçados pela Constituição Federal. Não depende da União naquilo que constitui a esfera de suas atribuições específicas. É dotado de poder constituinte.

Para Costa (2004), uma federação é um tipo de Estado soberano que se distingue dos estados unitários apenas pelo fato de que os órgãos centrais de governo também são compostos por representantes dos estados (ou províncias), eleitos diretamente pela sua população, como os senadores, ou indicados pelos governantes estaduais – como é o caso do Conselho Federal Alemão (*Bundersrat*), órgão equivalente ao Senado. O grau de centralização ou descentralização do poder num Estado Federal depende da forma como funciona efetivamente o poder central.

2.2. Modelos de Federalismo: Cooperativo e Competitivo

No estudo sobre federalismo, uma importante discussão se dá acerca do modelo adotado. Abrucio e Franzese (2009) discutiram em seu trabalho sobre os modelos cooperativo e competitivo e suas características.

O modelo competitivo é aquele em as competências são claramente separadas entre os níveis de governo. Essa divisão se dá por área de política pública, ficando bem claras as responsabilidades de cada ente. Dessa forma, as áreas de atuação das esferas de governo ficam claramente delimitadas e se preserva a autonomia de cada ente político na produção de políticas. Da mesma forma, o poder de tributação também é dividido, possibilitando-se a fixação de valores diferenciados entres as unidades políticas. Trata-se de um modelo

descentralizado que estimula a competição entre as unidades federativas. O principal exemplo desse modelo são os Estados Unidos, em que a separação entre Estados e União originou a figura do “federalismo dual” (ABRUCIO e FRANZESE, 2009).

Um dos pontos negativos desse modelo seria o incentivo para algumas unidades diminuïrem os seus investimentos na área social, como forma de evitar que novos beneficiários sejam atraídos para o seu território. Esse fenômeno é conhecido na literatura como *race to the bottom*. Nessa concepção, os governos com maior atenção para o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) seriam vítimas do fenômeno do *free rider*, gerando mais custos para as políticas públicas com a possível (e paradoxal) perda de legitimidade perante seus eleitores (ABRUCIO e FRANZESE, 2009).

Quadro 1– Características dos Modelos de Federalismo: Cooperativo e Competitivo

Modelo	Característica	Competências	Tributação	Relação entre dos entes	Pontos Negativos	Exemplo
Competitivo	Modelo descentralizado que estimula a competição entre as unidades federativas	Definidas por unidade da federação (responsabilidades divididas)	Autônoma	Autônoma	<i>Race to the bottom</i>	EUA - <i>Federalismo dual</i>
Cooperativo	Incentivo à colaboração e cooperação (trabalho conjunto)	Divisão funcional e competências comuns	Taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal	Interdependência	Armadilha da decisão conjunta	Alemanha - <i>Federalismo Unitário</i>

Elaboração própria. Baseado em Abrucio e Franzese (2009)

O modelo de federalismo cooperativo é definido por Abrucio e Franzese (2009) como aquele em que:

“as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e

prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. Ao contrário da competição tributária, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal.” (ABRUCIO e FRANZESE, 2009, p. 27)

O principal exemplo do modelo cooperativo é a Alemanha, onde há a previsão de competência federal de formulação de política e subnacional de implementação, aliado a um sólido sistema de compensações financeiras, com o objetivo de garantir a cooperação entre os estados mais ricos e mais pobres.

A aprovação da legislação, no âmbito federal, também depende de aprovação dos estados, uma vez que deve passar pelo Conselho Federal (*Bundesrat*) composto por membros indicados pelos seus governadores. Por fim, nas poucas áreas que permaneceram de competência dos estados (como polícia, educação e cultura), há uma série de comitês formais e informais, com o objetivo de coordenar os diferentes estados e garantir um mínimo de uniformidade no âmbito nacional. Ao contrário da dualidade do modelo norte-americano, a Alemanha é conhecida na literatura como *unitary federal state* (ABRUCIO e FRANZESE, 2009).

Os argumentos contrários ao modelo cooperativo alemão estão relacionados com a maior rigidez na definição das políticas públicas. A interdependência do sistema poderia dificultar mudanças e a responsividade, já que a necessidade de constante cooperação produz um grande número de *veto players* e cria o que Scharpf (1976) *apud* Abrucio e Franzese (2009) chamou de “armadilha da decisão conjunta”.

A discussão em torno dos dois padrões – competitivo ou cooperativo – é bastante útil para evidenciar o impacto das instituições federativas na produção de políticas públicas. Entretanto, segundo Abrucio e Franzese (2009), a elaboração de políticas nas federações é mais dinâmico e menos dicotômico do que a classificação propõe. Para demonstrar isso, os autores citam Daniel Elazar, um dos principais estudiosos do federalismo norte-americano, que questiona a existência de um federalismo dual nos Estados Unidos, sustentando que o sistema de *grants* (subsídios) promoveu uma interação entre os governos central e estaduais, a qual permite falar em um federalismo colaborativo.

No que se refere à “armadilha da decisão conjunta” típica do modelo cooperativo, há também literatura flexibilizando sua aplicação à federação alemã. Abrucio e Franzese (2009) citam estudos que demonstram a possibilidade de adaptação do modelo alemão a novos desafios sem a necessidade de uma reforma que diminua as áreas de decisão conjunta.

2.3. Limitações do Federalismo

Existem alguns problemas do federalismo identificados pela literatura. Arretche (2006) cita vários trabalhos que apontam para a maior ineficiência do modelo federativo na condução das políticas sociais. Segundo a autora, isso se deve ao fato dos estados federativos:

- Serem propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social.
- Possuírem menor abrangência e cobertura dos programas sociais.
- Tenderem a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas.
- Possuírem uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório, o que implicaria que as políticas nacionais tenderiam a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

Além desses, existem outros argumentos apresentados na literatura contra o Federalismo (PIRES, 2005):

- Não possibilita a formação de um governo forte que consiga atender às solicitações intensas dos dias atuais.
- Dificulta a planificação. Um Ente não pode obrigar o outro a cumprir com um plano devido à autonomia política.
- Dispersão de recursos. Existe a manutenção de múltiplos aparelhos burocráticos, dispendiosos e desejando executar seus próprios planos.

- Tende a favorecer a ocorrência de conflitos políticos e jurídicos, pela coexistência de inúmeras esferas autônomas, cujos limites nem sempre podem ser claramente fixados.

2.4. Federalismo: Centralização x Descentralização

A busca do melhor arranjo institucional passa pela avaliação sobre qual é a melhor forma, do ponto de vista da eficiência econômica, tanto para provisão de bens e serviços públicos, quanto para a arrecadação dos tributos. A resposta para essa questão geralmente passa pela escolha entre centralizar (execução pelo governo central) ou descentralizar (execução pelos governos subnacionais). Ou seja, deve-se identificar qual esfera de governo possui as melhores condições para executar uma função pública.

2.4.1. Centralização e Descentralização fiscal

Giambiagi e Além (1999) apresentam três razões que justificam a descentralização fiscal: fatores econômicos; fatores culturais, políticos e institucionais e fatores territoriais.

Primeiro, quanto aos fatores econômicos, a descentralização fiscal tem como objetivo identificar qual é a esfera de governo mais eficiente para administrar a arrecadação de tributos, os gastos, as transferências, a regulação e outras funções públicas.

Segundo os autores “para a oferta de certos bens e serviços públicos, as esferas de governo subnacionais estariam mais próximas da população de forma a perceber com maior capacidade as demandas locais”. Por outro lado, a provisão de bens e serviços públicos nacionais deveria ficar com o governo central. Este é o caso da produção governamental que atende a todo o país ou que exige economias de escala, como, por exemplo, segurança nacional e infraestrutura de transportes.

Em tese, o financiamento dos serviços locais deveria ser feito por meio da base tributária local, enquanto que os compartilhados entre as esferas deveria receber complementação por parte do governo central por meio de transferências.

Os fatores culturais, políticos e institucionais estão relacionados com o processo democrático que pode ser viabilizado por meio da descentralização. Neste contexto, a descentralização é vista como favorável a integração e participação social na condução das políticas públicas, pois permite o envolvimento da comunidade nas decisões de alocação de recursos, além de promover a transparência.

No Brasil, por exemplo, a Constituição de 1988 tomou como fundamento a ideia de que quanto maior a descentralização, mais favorecida estará a democracia. Essa visão veio como reação à centralização do período militar, sendo a descentralização vista como arranjo institucional necessário para reduzir os perigos potenciais que um poder centralizado pode representar para a liberdade individual.

Por último, os fatores geográficos estão relacionados com a extensão territorial. Entende-se que quanto maior for a área do território nacional, maiores tendem a ser os ganhos de eficiência com a descentralização.

O interessante é que a descentralização foi elevada à categoria de princípio fundamental da Administração Federal na reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (art. 6º, III), justamente durante o período militar.

2.4.2. Centralização e Descentralização Tributária

A centralização da arrecadação tributária pode gerar ganhos de eficiência para o sistema tributário: os custos incorridos pelos contribuintes para cumprir suas obrigações tributárias (*compliance costs*) são reduzidos, a fiscalização é facilitada, diminui a possibilidade de o contribuinte migrar para escapar à tributação e torna-se mais fácil implementar sistemas de crédito tributário e de redução do efeito cascata. Em suma, o custo marginal de arrecadação, para a sociedade, tende a ser menor quando esta se concentra no governo central. Por outro lado, a centralização gera um desequilíbrio vertical: os poucos tributos que podem ser arrecadados com eficiência nos Estados e Municípios não são suficientes para custear os gastos desses níveis de governo.

De modo geral, conforme Alencar e Gobetti (2008) a divisão de competências tributárias dos sistemas federativos segue a proposição de Musgrave e Musgrave (1980), segundo a qual os fatores de produção (bases impositivas) de maior mobilidade espacial deveriam ser tributados pelo governo central, enquanto fatores com nenhuma mobilidade (imóveis, por exemplo) seriam tributados de forma mais eficiente pelo governo local. Dessa maneira, ao governo federal caberia, tipicamente, a tributação da renda; aos governos locais, a tributação sobre a propriedade imobiliária e taxas de uso em geral.

Como esse modelo implica um grau mais elevado de concentração da arrecadação tributária nos governos centrais, e as responsabilidades dos governos subnacionais em termos de despesa são crescentes, as transferências devem, em primeiro lugar, cumprir o papel de complementar os recursos dos entes subnacionais. Contudo, a capacidade fiscal dos governos locais – e também suas necessidades – pode ser bastante distintas num mesmo nível de governo, principalmente em países tão heterogêneos como o Brasil, com enormes disparidades regionais e sociais.

Essas diferenças se manifestam no tamanho das bases tributárias, como também na sensibilidade dessas bases a variações na carga tributária. Nesse contexto, não se poderia exigir que todas as unidades de um mesmo nível de governo obtenham a mesma receita *per capita*, sendo necessária uma redistribuição horizontal de recursos com base no princípio da equidade para garantir um adequado fornecimento de serviços públicos.

Em complemento, a maior parcela da arrecadação tributária é eficientemente realizada em nível central devido à existência de economias de escala, custos administrativos da atividade, falta de coordenação federativa e mobilidade de agentes e/ou bases tributárias. Assim, o descolamento entre competências tributárias e provisão pública eficiente enseja e legitima a transferência de parte dos recursos arrecadados de maneira centralizada para as entidades subnacionais, que passam então a ser responsáveis pela oferta de determinados bens públicos.

A literatura sobre finanças públicas define federalismo fiscal como o conjunto de questões relacionadas à atribuição de encargos públicos para os entes da federação e a respectiva repartição de recursos fiscais (MENDES *et al*, 2008).

2.5. Transferências Intergovernamentais

No contexto do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais servem para corrigir ou minimizar os desequilíbrios verticais (entre níveis de governo) e horizontais (entre diferentes unidades de um mesmo nível de governo). Elas têm como objetivo ajudar na alocação eficiente dos recursos em uma federação. Além disso, devem auxiliar o governo central na coordenação federativa (MENDES *et al*, 2008).

No Brasil, as transferências intergovernamentais são utilizadas intensamente, principalmente após a Constituição de 1988. Segundo os autores citados, em 2006 elas representaram 6% do Produto Interno Bruto (PIB), correspondendo a 76% das receitas correntes dos Municípios e 26% das receitas correntes dos Estados.

Em uma federação, como no caso brasileiro, existe uma distribuição de competências e encargos entre os entes da federação. Apesar de cada ente possuir sua base tributária própria, na maioria das vezes o volume arrecadado pelos entes subnacionais é insuficiente para que eles possam cumprir com todos os seus encargos. A diferença entre o montante de recursos necessário para cumprimento de suas obrigações e o efetivamente arrecadado por um governo subnacional é o que se chama de brecha vertical. As transferências intergovernamentais têm como objetivo completar essa diferença, ou seja, diminuir os desequilíbrios verticais.

Já os desequilíbrios horizontais referem-se às desigualdades comparativas na capacidade de gastos entre entes do mesmo nível. Tal desequilíbrio pode levar a existência de serviços públicos de qualidade diferenciada entre os governos subnacionais ou a uma disparidade nas cargas tributárias impostas aos cidadãos dos diversos governos subnacionais, caso busque-se manter um padrão uniforme dos serviços públicos prestados em toda federação. Da mesma forma, as transferências intergovernamentais têm como objetivo garantir a equidade na federação.

Esse formato de federalismo fiscal é defendido pelo Princípio da Equivalência Fiscal de Olson, que parte do pressuposto de que, quando cidadãos residem em jurisdições sobrepostas, eles devem pagar impostos a cada nível de governo de acordo com os benefícios recebidos (ALENCAR e GOBETTI, 2008). Quando as bases tributárias são

distintas e os custos marginais de aumento na carga tributária também variam, é preciso usar transferências redistributivas para atingir um mínimo de equidade.

Porém, a existência de transferências intergovernamentais pode gerar um efeito negativo na responsabilidade fiscal e na eficiência da gestão nos governos subnacionais. Seus governantes podem preferir não explorar sua base tributária, utilizando-se dos recursos quem chegam dos níveis superiores de governo. Segundo Alencar e Gobetti (2008), quanto maior o financiamento recebido pelos governos subnacionais pelos níveis superiores de governo, maior a tendência de irresponsabilidade fiscal. Segundo essa visão, todo ato de tributar constituiria para o gestor público um ônus, enquanto o ato de gastar representaria um “bônus” sob a forma de dividendos político-eleitorais aos governantes.

Dessa forma, se o desenho do sistema de transferência não for devidamente avaliado, poderá haver a presença de *trade-off* entre equidade e eficiência em sistemas federativos. O grande desafio do federalismo fiscal é modelar adequadamente o seu sistema de transferências para que ele possa cumprir seus objetivos de equalização fiscal e ao mesmo tempo conseguir atingir a eficiência econômica.

Alencar e Gobetti (2008) condicionam o bom funcionamento de um regime fiscal federativo a resolução de quatro problemas básicos:

- a) Estrutura de competências tributárias – quem arrecada e legisla sobre os impostos;
- b) Sistema de partilha de recursos – como a carga tributária é distribuída entre os níveis de governo por meio de transferências intergovernamentais.
- c) Mecanismos de equalização – como a Federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos.
- d) Capacidade de indução e articulação – como a Federação reserva ao governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais.

2.5.1. Características e Classificação das Transferências Intergovernamentais

As características desejáveis para um sistema de transferências intergovernamentais são autonomia subnacional, *accountability*, redistribuição regional, redução do hiato fiscal,

flexibilidade para a absorção de choques, internalização de externalidades, independência de fatores políticos e responsabilidade fiscal (gestão eficiente) (MENDES *et al*, 2008). Cada uma dessas características podem ser mais ou menos desejáveis, dependendo do objetivo que se quer atingir com as transferências. Existem situações em que essas características podem estar total ou parcialmente em confronto com as outras, caracterizando um *trade-off*. Dessa forma, no desenho de uma transferência, os gestores devem escolher quais são os objetivos e atributos desejáveis, de forma a se conseguir os melhores resultados possíveis.

Mendes *et al*, (2008) apresentam a seguinte classificação para as transferências intergovernamentais:

- **Quanto à Condicionalidade:** podem ser incondicionais ou condicionais. As incondicionais se dividem em redistributivas e devolutivas. As condicionais se dividem em voluntárias e obrigatórias. Mendes *et al* (2008) ainda incluem nessa classificação as transferências ao setor produtivo e transferências diretas a indivíduos, devido ao seu forte caráter distributivo e redistributivo¹.
- **Quanto à Contrapartida:** se dividem em sem contrapartida (*Block Grants*), com contrapartida (*Matching Grants*) e transferências equalizadoras.

2.5.2. Características Desejáveis para as Transferências Intergovernamentais

2.5.2.1. Autonomia subnacional

Está relacionada com a descentralização da provisão dos bens e serviços públicos. Conforme já discutido, a concepção e execução de políticas pelos governos subnacionais é considerada mais vantajosa devido a proximidade desses governos com a população. Além de possuir condições de conhecer melhor as necessidades e a realidade local, o custo de execução das políticas é, em geral, menor que a execução pelo governo central.

¹ Segundo Frey (1999), as políticas distributivas são focalizadas, beneficiam uma parcela da população, enquanto as redistributivas são universalizadas, beneficiam toda a população.

Para Mendes *et al.*, (2008), essa característica segue ao **Princípio da Subsidiariedade**, segundo o qual o desenho e a implementação das políticas públicas devem ser feitos no nível de governo com maior capacidade para atingir os objetivos desejados, considerados os ganhos de escala e absorção de externalidades envolvidas.

2.5.2.2. *Accountability*

Um sistema federativo que amplie a *accountability* é desejável para que a população exerça de fato o controle sobre os seus governantes e possa tomar decisões com racionalidade e clareza sobre a permanência ou não desses, bem como possa monitorar a eficácia dos recursos públicos, em especial os transferidos. As transferências possuem importantes funções, como a redistributiva, e seus resultados precisam ser avaliados. .

2.5.2.3. **Redistribuição Regional**

Em federações com fortes desigualdades regionais, como no caso brasileiro, as transferências intergovernamentais são utilizadas como instrumento redistributivo. Nestes casos, cria-se um sistema de transferências que retira recursos das localidades mais desenvolvidas e os redireciona para as menos desenvolvidas. Essa redistribuição pode se dar em dois níveis: na redistribuição pessoal de renda e na equidade da provisão de serviços públicos.

No primeiro caso, parte-se do princípio que os governos locais teriam melhores condições para a execução dos programas de transferências de renda, agindo como agentes do governo central. Porém, em condições de baixa *accountability*, as elites locais poderiam se apropriar das transferências recebidas. Outro problema é a utilização de renda média e grau de desenvolvimento humano como *proxy* para nível de renda, pois são indicadores pouco acurados, já que pode haver grande dispersão dentro de uma mesma região. No Brasil, o Programa Bolsa Família é um exemplo bem sucedido de transferência de renda do governo federal que utiliza da gestão compartilhada com os entes subnacionais, principalmente em parceria com os Municípios.

Quanto a provisão dos serviços públicos, as transferências permitem maior eficiência da carga tributária, de forma a oferecer bens e serviços públicos com qualidade similar em todos os estados e Municípios. Isso se dá pelas transferências de recursos de estados com menor custo marginal de financiamento público para outros com maior custo marginal, de

forma a se obter uma distribuição ótima de carga tributária dentro da federação. A oferta homogênea de bens e serviços públicos é uma forma de coesão nacional que deve ser buscada pelos governos federativos.

2.5.2.4. Redução do Hiato Fiscal

O hiato fiscal representa a diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços necessários e economicamente viáveis em uma determinada localidade e a capacidade local de financiamento dessa despesa para um dado nível (uniforme) de custo marginal de financiamento.

Dentro desse conceito, cidades com baixa capacidade fiscal (alto custo marginal de financiamento), mas que também têm pouca demanda viável por bens e serviços públicos, terão pequeno hiato fiscal, enquanto cidades com maior capacidade de arrecadação (menor custo marginal de financiamento) que enfrentam uma demanda alta e crescente por bens e serviços públicos podem ter um hiato fiscal maior. Dessa forma, pode haver situações em que cidades com maior capacidade fiscal necessitem mais das transferências que aquelas com menor potencial de arrecadação.

Por meio desse conceito, pode-se diminuir o desperdício de recursos públicos, evitando-se fazer grandes investimentos em localidades em que não haja viabilidade para recebê-los (não exista escala que justifique o investimento, por exemplo). Por outro lado, pode haver situações em que o uso do critério de hiato fiscal reduza o impacto da redistribuição regional, já que não leva em conta apenas a capacidade fiscal, mas também a pressão pela oferta de bens e serviços públicos, que tende a favorecer as áreas mais desenvolvidas. Porém, para Mendes *et al*, 2008, é possível conciliar os dois objetivos.

2.5.2.5. Flexibilidade para absorção de choques

A flexibilidade é um atributo desejável para que a federação possa lidar de forma eficiente com situações imprevistas (choques). Um sistema muito rígido dificulta as realocações de montantes de recursos necessários para lidar com uma nova situação. Em sistemas engessados, as transferências tendem a se perpetuar, mesmo quando já não haja mais

sentido a sua existência. Como consequência negativa, sistemas muito flexíveis podem permitir características indesejadas como, por exemplo, ingerências políticas.

2.5.2.6. Internalização de externalidades

As relações federativas podem ser distorcidas devido a existência de externalidades que levam a uma dissociação entre o pagamento dos custos e o usufruto dos benefícios. Por exemplo, um governo local pode pagar pela educação de uma criança que vá se mudar no futuro para outra cidade, e com isso não obterá o retorno sobre o seu investimento. Essa situação tende a inibir os investimentos dos governos locais e dissociar os interesses nacionais das preferências locais.

As transferências intergovernamentais podem ser utilizadas para solucionar esse problema, por meio de sistemas em que haja complementação de recursos por parte do governo central, reduzindo o custo médio de fornecimento de um determinado governo promotor.

2.5.2.7. Independência de Fatores Políticos, Responsabilidade Fiscal e Gestão Eficiente

Como já observado, o sistema de transferências pode produzir incentivos contrários a responsabilidade fiscal e gestão eficiente dos recursos públicos. Seu principal efeito negativo é a possibilidade de permitir aos governos locais a não exploração sua própria base tributária (MENDES *et al*, 2008).

Além disso, existe a forte tendência a utilização de influência política como critério para a distribuição de transferências intergovernamentais. Isso distorce ainda mais o sistema, já os entes federados farão a opção por obter recursos do governo central pela via da pressão política e não pelo mérito de suas propostas. Dessa forma, um sistema de transferências muito aberto às ingerências políticas dificulta a boa administração fiscal e cria mecanismos de resgate (*bailout*) para os governos subnacionais.

As transferências também podem interferir na gestão eficiente dos recursos recebidos e a melhoria nos resultados das políticas públicas. Por exemplo, transferências incondicionais, que aportem recursos excessivos para governos subnacionais, podem induzir o baixo

controle da qualidade do gasto, visto que reduzem o custo marginal de financiamento do governo local e abrem espaço para que se financiem projetos de baixo benefício social.

A utilização de critérios de premiações pode gerar incentivos a boa gestão. Porém, o incentivo à eficiência enfrenta alguns dilemas. Em geral, as localidades menos desenvolvidas têm menor capacidade gerencial, sendo menos eficientes. Dessa forma, um sistema muito focado na eficiência pode aumentar as desigualdades, além de ferir a autonomia subnacional, já que é o governo central que fixa os critérios de eficiência. Por outro lado, a existência de critérios de eficiência eleva a *accountability* do sistema, pois permitem que os eleitores acompanhem o desempenho de seus gestores.

2.5.3. Classificação das Transferências Intergovernamentais

A seguir, será apresentada a taxonomia conforme Mendes *et al* (2008), com a avaliação dos tipos de transferência de acordo com as características desejáveis analisadas na seção anterior.

2.5.3.1. Quanto à Condicionalidade

Segundo essa classificação, as transferências podem ter sua aplicação condicionada ou vinculada a um fim específico ou não.

2.5.3.1.1. Transferências Incondicionais

São as transferências que não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usar os recursos para os fins de sua preferência. Conforme Mendes *et al* (2006), elas podem ser redistributivas ou devolutivas.

Redistributivas

São as transferências em que os critérios de repartição de recursos entre os governos subnacionais beneficiários são definidos por fórmulas, redistribuindo-se os recursos em relação ao local (estado ou município) de origem da arrecadação. Dividem-se os recursos, por exemplo, de acordo com a população, a renda *per capita*, etc., não se considerando, nessa fórmula, o local onde o tributo foi arrecadado. É o tipo de transferência mais utilizada para a finalidade de redistribuição regional ou redução do hiato fiscal. Exemplos: Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios.

Devolutivas

Como já visto, a centralização da arrecadação tributária no governo central pode gerar ganhos de eficiência para o sistema tributário, porém, gera um desequilíbrio vertical. Uma forma de solucionar o problema é manter a arrecadação centralizada e fazer transferência de recursos para os governos subnacionais. Estas são as transferências devolutivas: seu critério de distribuição determina que os recursos sejam entregues ao governo subnacional onde ocorreu a arrecadação. Exemplo: as cotas-parte do ICMS e do Imposto Territorial Rural transferidas aos Municípios.

2.5.3.1.2. *Transferências Condicionais*

As Transferências Condicionais dividem-se em voluntárias e obrigatórias.

2.5.3.1.3. *Transferências ao Setor Produtivo*

Apesar de esse tipo de transferência não ser intergovernamental, essas transferências tem o objetivo de promover a redistribuição regional de renda por meio da utilização de recursos fiscais para subsidiar empreendimentos privados em regiões mais atrasadas, que, na ausência desses incentivos, não teriam condições de competir com os centros mais avançados. Exemplo: fundos constitucionais de financiamento.

2.5.3.1.4. *Transferências Diretas a Indivíduos*

Também não se trata de transferências intergovernamentais, mas possuem um importante efeito sobre a distribuição regional de recursos. Segundo Silveira Neto e Azzoni (2006) apud Mendes *et al* (2008), esse tipo de transferência tem sido mais efetiva que as tradicionais transferências redistributivas. Isso se deve, em parte, ao forte caráter distributivo das transferências pessoais, à incapacidade de critérios de distribuição de transferências intergovernamentais pretensamente redistributivas (exemplo do FPM e FPE) de efetivamente enviar os recursos para as localidades mais pobres e pela possibilidade de evitar a captura das transferências intergovernamentais pelas elites locais, ao estabelecer um canal direto entre o governo central e a população pobre.

Quadro 2 – Transferências quanto à condicionalidade e seus atributos

Atributo	Transferências Incondicionais		Transferências Condicionais		Transf. ao Setor Produtivo	Transf. Diretas a Indivíduos
	Redistributivas	Devolutivas	Voluntárias	Obrigatórias		
Autonomia subnacional	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Depende do desenho	Não se aplica
Accountability	Baixa	Média	Baixa	Alta (permite comparações de desempenho)	Depende do desenho	Alta
Redistribuição Regional	Alta	Não se aplica	Não se aplica (depende do desenho)	Depende do desenho	Alta	Alta
Redução do Hiato Fiscal	Alta	Não se aplica	Não se aplica (depende do desenho)	Depende do desenho	Não se aplica	Não se aplica
Flexibilidade para absorção de choques	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Alta	Alta
Internalização de externalidades	Depende do desenho	Depende do desenho	Não se aplica (depende do desenho)	Alta (depende do desenho - SUS)	Não se aplica	Não se aplica
Independência de Fatores Políticos	Imune	Alta	Baixa	Alta	Alta	Baixa
Responsabilidade Fiscal e Gestão Eficiente	Baixa	Neutro	Baixa	Alta (quando o objetivo é melhorar a eficiência das políticas públicas)	Não se aplica	Não se aplica

Elaboração própria. Fonte: MENDES *et al* (2008)

2.5.3.2. Quanto à Contrapartida

2.5.3.2.1. Sem contrapartida (*Block Grants*)

Não há a obrigatoriedade de o governo receptor complementar os recursos recebidos do outro nível de governo.

2.5.3.2.2. Com contrapartida (*Matching Grants*)

Nesse tipo de transferência, o governo receptor deverá fazer aportes proporcionais à transferência recebida do governo doador.

2.5.3.2.3. Transferências Equalizadoras

Refere-se às transferências nas quais se busca estabelecer um valor mínimo, comumente em termos *per capita*, a ser utilizado por cada governo local em um determinado programa ou

ação. Em geral, os governos subnacionais são obrigados a utilizar uma parcela mínima de suas receitas para determinado programa e se esta parcela não for suficiente para atingir um determinado piso de recursos, o governo federal fornece a complementação. Exemplo: SUS e Fundeb.

Quadro 3– Transferências quanto à condicionalidade e seus atributos

Atributo	Transferências		
	Sem contrapartida	Com contrapartida	<i>Equalizadoras</i>
Autonomia subnacional	Depende das condicionalidades	Depende das condicionalidades	Reduz a autonomia local
<i>Accountability</i>	Baixa	Alta	Alta
Redistribuição Regional	Não requerem esforços complementares.	Alta (contrapartida de acordo com a capacidade fiscal)	Alta
Redução do Hiato Fiscal	Não requerem esforços complementares.	Alta	Alta
Flexibilidade para absorção de choques	Alta	Depende do desenho	Moderada
Internalização de externalidades	Depende do desenho	Alta	Alta
Independência de Fatores Políticos	Depende do desenho	Depende do desenho	Baixa
Responsabilidade Fiscal e Gestão Eficiente	Baixa eficiência e neutra quanto a gestão fiscal	Baixa eficiência e neutra quanto a gestão fiscal	Efeito negativo sobre a responsabilidade fiscal.

Elaboração própria. Fonte: MENDES *et al* (2008)

2.6. Federalismo brasileiro

2.6.1. História e desenvolvimento do federalismo no Brasil

Pela extensão do território brasileiro, sempre foi necessária algum tipo de descentralização. No período colonial, Portugal dividiu a colônia em verdadeiros feudos, as capitanias hereditárias, administrados por nobres que se obrigavam a fazê-lo em nome da Coroa. O sistema de capitanias influenciou decisivamente o padrão de organização territorial brasileiro, até mesmo na delimitação das províncias durante o Império, transformadas em Estados a partir da República.

Devido à dificuldade de estabelecer controle político direto sobre o território, o governo central foi obrigado a estabelecer pactos informais com os poderes regionais. Durante todo o primeiro século de vida independente, a lei e a ordem no interior do país foram administradas efetivamente pelos potentados locais, os “coronéis”.

Com a proclamação da República, veio com ela a reivindicação do federalismo. As antigas províncias transformaram-se em Estados regidos por constituições próprias, o que lhes assegurou grande autonomia. Igualmente, a primeira constituição republicana tratou de estender essa autonomia aos Municípios (GIACOMONI, 2010).

As províncias que se haviam desenvolvido economicamente durante o Segundo Reinado, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, desejavam exercer maior influência direta sobre o governo central no novo regime. Nesse período, havia o controle por parte das elites regionais do poder tanto nos Estados como na União, que faziam acordos informais para divisão do poder. Esses pactos ficaram conhecidos como a “política dos governadores” (COSTA, 2004).

Como não havia um processo representativo democrático, o princípio da soberania popular não exercia sua influência moderadora sobre os interesses regionais, expressos pelos partidos republicanos estaduais. O federalismo funcionava como potencializador das oligarquias estaduais, que limitavam bastante o papel do governo federal como agente do desenvolvimento econômico e social do país. Por isso, a maior parte da elite modernizadora da época tinha uma visão negativa do federalismo.

Com a Revolução de 30, o federalismo oligárquico foi derrubado pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas. A autonomia dos Estados e federalismo da Constituição de 1891 cederam lugar para a centralização da maior parte das funções na área federal e houve a imposição de interventores no lugar dos governadores. Essa nova realidade tomou corpo na Constituição outorgada a 16 de julho de 1934. Durante esse período teve início o processo de modernização e aparelhamento do Estado (GIACOMONI, 2010).

Com o golpe de 1937, e o Estado Novo, houve aumento significativo da concentração de poder no governo central. Em 1939, o Estado Novo centraliza ainda mais o poder ao conceder ao Presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores estaduais (interventores) e estes nomeavam os prefeitos. A mesma lei determinou a criação, em cada

Estado, de um Departamento Administrativo, transformado, em 1943, em Conselho Administrativo, integrado por membros nomeados pelo presidente da República. Entre outras atribuições, aprovava os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, bem como fiscalizava a execução dos mesmos. (GIACOMONI, 2010, p.43 e 44)

Com a derrubada de Vargas pelos militares em 1945, o regime federativo foi restabelecido, dessa vez junto com um sistema representativo efetivo e partidos competitivos em âmbito nacional. Durante esse período, o cargo de governador voltou a ser muito disputado, pois era o caminho natural para a conquista da Presidência da República. A dinâmica federativa desse período exacerbou o conflito entre as elites regionais, o que facilitou a tomada do poder pelos militares em 1964.

Ao contrário do que aconteceu durante o Estado Novo, a ditadura militar instalada em 1964, pelo menos em seu início, não fechou o Congresso nem impôs interventores aos Estados. Os governadores passaram a ser eleitos indiretamente pelas assembleias estaduais.

Com enfraquecimento do governo militar e o surgimento do movimento das Diretas Já, reivindicando eleições presidenciais diretas no Brasil, ocorrido entre 1983 e 1984, retomou-se o caminho para a redemocratização.

A crescente influência dos governos estaduais nos assuntos nacionais atingiu seu ponto máximo durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), quando os Estados, e também os Municípios, ampliaram o processo de descentralização dos recursos tributários iniciado em fins dos anos 70. O problema é que a transferência de impostos e receitas para os governos subnacionais ocorreu num momento de grave crise fiscal do governo federal, o que dificultou o ajuste fiscal, necessário para que o Estado brasileiro retomasse sua capacidade de investimento e de redução das desigualdades regionais.

Durante todo esse período, até a primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, os governadores exerceram sua influência sobre o Congresso e sobre o governo federal, vetando soluções para a crise fiscal que resultassem em redução dos seus recursos, como a renegociação de suas dívidas e o controle dos bancos estaduais.

Para Costa (2004), o processo de centralização do poder nas mãos do governo federal, que havia sido o principal instrumento de administração do federalismo pelo menos desde 1930,

deu lugar a um processo desorganizado de descentralização no qual Estados e Municípios atuaram como agentes “predadores” de um governo federal enfraquecido.

2.6.2. As bases constitucionais do federalismo no Brasil

Um dos elementos mais importantes para se entender como funciona o federalismo são os princípios constitucionais e a legislação complementar e ordinária vigentes no país. A Constituição do Império (1824) já reconhecia o papel político das unidades territoriais (províncias). As províncias elegiam assembleias que tinham autonomia para legislar sobre assuntos estritamente provinciais, como educação, transporte, administração dos Municípios etc. A Constituição de 1891, inspirada no federalismo norte-americano, foi bastante “generosa” na atribuição das competências dos Estados. Em primeiro lugar, os Estados tinham autonomia para legislar sobre todo assunto que não fosse atribuição exclusiva da União, como política externa, controle da moeda, forças armadas.

A norma da Constituição de 1891 responsável pelo caráter estadualista da República Velha (1891-1930) foi aquela que concedia o controle do imposto sobre exportações aos Estados. Como os Estados mais importantes economicamente eram aqueles que exportavam café, como São Paulo e Minas Gerais, foram esses também os Estados politicamente dominantes (COSTA, 2004).

Nas constituições seguintes – de 1934, 1937, 1946 e 1988 – o federalismo do tipo dualista, no qual as atribuições são claramente definidas, sofreu alterações no sentido de ampliação das atribuições da União, sejam as exclusivas, sejam as comuns e as concorrentes. O que aconteceu desde então não foi a simples centralização de poder e recursos fiscais nas mãos do governo federal, mas uma crescente sobreposição de funções em diversas áreas de atuação do poder público.

Com isso, cada vez mais a União, os Estados e os Municípios têm sido responsáveis por áreas comuns, como educação, saúde, transportes e meio ambiente, mas sem que haja qualquer tipo de coordenação (COSTA, 2004). Esse processo culminou com a Constituição Federal de 1988, que promoveu uma grande descentralização fiscal e tributária, sem que as competências federativas fossem claramente definidas.

Para Abrucio e Franzese (2009), o desenho do Estado do Bem-Estar Social na Constituição Federal de 1988 impôs dois parâmetros básicos: descentralização e expansão/universalização da atuação estatal.

Além disso, a Constituição Federal, em sua linha de descentralização (entendida na época como sinônimo de redemocratização) incluiu os Municípios como ente federativo, produzindo um modelo peculiar de federação. O Brasil é um dos únicos estados federais a incluir os Municípios como membros permanentes, até mesmo com autonomia legislativa e tributária definidas pela Constituição. Em decorrência dessa característica, é também uma federação em constante ampliação, já que a Constituição permite a criação de novos Estados e Municípios. Em decorrência disso, no período entre 1988 e 1996 foram criados 1.300 novos Municípios (a maioria com menos de 10 mil habitantes). Foi preciso a criação de uma lei para dificultar a criação de novos Municípios para impedir esse crescimento exagerado.

Houve então a descentralização dos recursos, mas devido à necessidade dos governos subnacionais aumentarem sua atividade econômica, surgiu a guerra fiscal, o que aproximou a federação brasileira do modelo de federalismo competitivo.

A União vivia nesse momento um período de crise fiscal, agravada pela perda de recursos devido à descentralização de recursos instituída pela Constituição. Devido a isso, iniciou-se o que Abrucio e Franzese (2009) chamaram de “operação desmonte” por parte do governo federal, que transformou a descentralização em um jogo de repasse de funções. O resultado desse “jogo de empurra” foi que grande parcela dos encargos foi assumida pelos Municípios. A União, no entanto, assume o papel de coordenação e busca implementar a diretriz constitucional de descentralização por meio dos Municípios. Dessa forma, a União se fortalece, estabelecendo padrões e programas nacionais aos quais os Estados e Municípios deveriam se conformar. Para Abrucio e Franzese (2009), no caso brasileiro houve a construção e desmantelamento do Estado do Bem-Estar Social de forma simultânea, diferente do que ocorreu em outras federações.

Analisando a Constituição Federal, o artigo 25 atribui aos Estados o “poder residual”, ou seja, autoriza os Estados a legislar sobre qualquer assunto que não tenha sido reservado à União ou aos Municípios. Apesar de essa norma beneficiar os Estados, os artigos 20 a 22

limitam bastante a atuação dos Estados aos definirem as competências exclusivas da União, mas também as comuns (que todos os membros da federação, inclusive os Municípios, podem exercer) e as concorrentes (sobre as quais a União e os Estados podem legislar).

Em princípio, as competências compartilhadas (comuns e concorrentes) seriam uma boa oportunidade para desenvolver a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios em áreas como educação, saúde, assistência social e meio ambiente. No entanto, o parágrafo 4º do artigo 24 elimina essa possibilidade ao determinar que sempre que houver conflito entre leis federais e estaduais, prevalecerá a lei federal. Essa restrição garantiu na prática o controle centralizado sobre a legislação concorrente.

Do ponto de vista da federação, o principal marco foi o estabelecimento constitucional de competências comuns a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23), o que aproxima o federalismo brasileiro do modelo cooperativo (ABRUCIO e FRANZESE, 2009). No artigo 23 há a previsão de lei complementar que irá definir as regras de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A força dos Estados e Municípios na Assembleia Constituinte ficou clara no desenho do sistema tributário. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o imposto de maior arrecadação, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), fosse de competência exclusiva dos Estados. Porém, foram atribuídos aos Estados e Municípios impostos que incidem no patrimônio e a atividade econômica (IPVA, IPTU, ISSQN), fazendo com que somente os Municípios e Estados mais desenvolvidos conseguissem se sustentar com sua base tributária própria. Os demais Estados e Municípios dependem fortemente das transferências da União para realizar suas funções básicas.

Dessa forma, foi detalhada na Constituição (artigos 157 a 159) a repartição de receitas da União com os Estados e Municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No total, a União é obrigada a transferir 47% do que arrecada com o Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o FPE e FPM, além dos Fundos Constitucionais para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A distribuição desses fundos tem como objetivo principal diminuir as desigualdades regionais. Além disso, os Estados são obrigados a transferir 25% da arrecadação com o ICMS para os Municípios. Esse

processo de ampliação da participação dos Estados e, principalmente, dos municípios nas receitas públicas teve continuidade, por meio de Emendas Constitucionais e legislação infraconstitucional.

Costa (2004), ao analisar a Constituição Federal de 1988 aponta a existência de duas tendências divergentes quanto ao modelo federativo: quanto à distribuição de competências, ela favorece claramente a União; do ponto de vista fiscal e tributário, a vantagem dos Estados e Municípios é evidente, pelo menos para os mais desenvolvidos.

2.6.3. As bases políticas do federalismo no Brasil

Para Costa (2004), o regime republicano brasileiro combina duas características principais:

- Presidencialismo forte: eleições diretas para presidente, que precisa do apoio do Poder Legislativo para governar, sendo este composto por partidos vinculados a interesses regionais, e um Poder Judiciário independente.
- Sistema federativo que reproduz a separação dos Poderes nos níveis estadual e municipal (com exceção do Judiciário para os Municípios) e que concede autonomia política dos entes subnacionais à União.

Esse sistema combina poderes executivos fortes com legislativos multipartidários. Para governar, o chefe do Poder Executivo precisa formar uma ampla base de apoio por meio de alianças partidárias. Essa configuração foi denominada de “presidencialismo de coalizão” pelo cientista político Sérgio Abranches (ABRANCHES, 1998).

O problema desse sistema é que ele dificulta a atuação dos partidos em nível nacional, como forças articuladoras de projetos políticos que ultrapassam os limites dos respectivos níveis de governo. Dificilmente um mesmo partido consegue ganhar as eleições para Presidente da República, fazer maioria no Congresso e ainda conquistar governos estaduais importantes. Dessa forma, é muito complicado conseguir implementar grandes projetos de reforma.

Uma característica muito importante do federalismo brasileiro é a distorção na representação dos Estados na Câmara dos Deputados, já que a distribuição do número de deputados por estado não é proporcional a população. Isso também acontece no Senado,

onde as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que correspondem a 43% da população, controlam 74% das cadeiras.

Essa distribuição dá poder de veto aos Estados menos populosos, que podem impedir qualquer reforma que seja contra os seus interesses, mesmo contra a vontade de maioria dos brasileiros que residem nas regiões Sul e Sudeste.

Outro aspecto muito importante é a influência dos governadores na política nacional. Os candidatos a deputado estadual e federal dependem muito do apoio do governador para se elegerem. Com isso, os governadores conseguem uma base sólida na Assembleia Legislativa e poder para controlar a bancada do seu estado no Congresso Nacional. Dessa forma, o governo federal terá sempre que negociar com os governadores para conseguir aprovação de suas matérias.

Para Costa (2004), as bases políticas do federalismo são o resultado da combinação, às vezes complicada, de presidentes e governadores fortes, legislativos regionais fracos e um Congresso bastante fragmentado e instável no apoio aos programas de governo que implicam confrontação de interesses pessoais.

2.6.4. Sistemas Tributário e Fiscal Brasileiros

O regime de separação de fontes tributárias foi adotado pela federação brasileira desde sua origem. A Constituição Federal de 1891 determinou quais seriam os tributos de competência da União e dos Estados. Já os Municípios só passaram a ter competência exclusiva para decretar tributos a partir da Constituição de 1934.

A partir de então, a evolução histórica da estrutura tributária nacional, particularmente no que diz respeito à distribuição das competências exclusivas, caracterizou-se por mudanças lentas e graduais, sendo as maiores rupturas operadas pela centralização da reforma tributária do regime militar (1965-1968) e, no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988 (VARSANO, 1996 *apud* ARRETCHE, 2006).

Segundo Arretche (2006), são características dos sistemas tributário e fiscal brasileiros:

- Arrecadação tributária concentrada na União.

- Arrecadação de tributos desigual no plano horizontal (entre entes do mesmo nível).
- Fortemente baseado no sistema de transferências intergovernamentais, no qual o principal ganho é apropriado pelos Municípios, principalmente os menores. Esse sistema, que deveria diminuir as desigualdades, pelo contrário, criou novas desigualdades.
- Impossibilidade de se atribuir competências exclusivas quanto às ações sociais, devido às desigualdades horizontais e verticais entre os entes da federação.

Portanto, os sistemas tributários e fiscais são caracterizados pelo elevado nível de dependência de transferências fiscais. A ausência de vínculo entre quem arrecada e quem gasta tende a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais, tendência esta que, no caso brasileiro, foi limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Pereira Filho (2009), Ribeiro (2005) e Mendes *et al* (2008) citam vários estudos que apontam que os sistemas de transferências incondicionais produzem ineficiência e irresponsabilidade fiscal.

2.6.5. A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, veio atacar a tendência de os Estados e Municípios transferirem seus custos e dívidas para a União, ou seja, os entes subnacionais não tinham limites para o endividamento, já que contavam com o “regaste” da União. Essa prática fazia com que a União aumentasse o seu endividamento, criando um ciclo de endividamento e inflação.

Devido às pressões do mercado, que não aceitava mais financiar uma dívida tão alta, o governo de Fernando Henrique Cardoso teve que encerrar esse ciclo de endividamento de uma forma drástica. Após combater a inflação, criou barreiras para o aumento do endividamento dos entes subnacionais. As principais fontes de endividamentos dos Estados eram as Operações por Antecipação de Receita Orçamentária (AROs) e os bancos estaduais. Foi realizada a renegociação das dívidas dos Estados, a reestruturação do sistema de bancos estaduais, com várias privatizações, e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados. Com apoio do Congresso Nacional conseguiu aprovar a Lei de

Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas rígidas para a gestão fiscal de todos os níveis de governo (COSTA, 2004).

A LRF determinou que todos os anos o Poder Público tem que apresentar o seu planejamento orçamentário anual e demonstrar que suas receitas são suficientes para cobrir todos os seus gastos.

2.6.6. Problemas atuais do federalismo brasileiro

O funcionamento de uma federação é por definição complexo. Segundo Costa (2004), no federalismo existem muitos atores com interesses diferentes e capacidade de impor vetos às propostas de mudanças mais ousadas. Para isso são construídos mecanismos institucionais de incentivo ao consenso e conversão desse consenso em capacidade efetiva de governo.

Para Costa (2004), o maior obstáculo para a formação de coalizões reformistas é a fragmentação do sistema partidário. Para conseguir avançar o chefe do Poder Executivo precisa construir coalizões heterogêneas que impedem avanços mais radicais. O Brasil não chega a ser um país ingovernável, mas o sistema político dificulta a concentração de forças em torno de programas de mudança consistentes e de longo prazo.

Para Abrucio e Franzese (2009), além da complexidade intrínseca do federalismo, no caso brasileiro ela é somada ao presidencialismo de coalizão, ao pluripartidarismo e a força dos governadores aumenta a complexidade da política e Estado nacionais.

2.6.6.1. Modelo Cooperativo Brasileiro

Conforme abordado anteriormente, a divisão constitucional de competências aproxima o modelo federativo brasileiro do modelo cooperativo, principalmente em razão do artigo 23 da Constituição Federal, que elenca uma série de áreas de política pública comuns a Municípios, Estados e União. São ao todo doze incisos que abrangem diversas áreas, dentre elas saúde, acesso à educação e cultura, proteção ao meio ambiente, combate à pobreza e preservação do patrimônio histórico. Dessa forma, no federalismo brasileiro existe a previsão de atuação simultânea dos diferentes níveis de governo em áreas comuns, o que implica em cooperação entre os entes federativos. Entretanto, apesar da previsão de uma

futura lei complementar fixando normas para a cooperação entre União, Estados e Municípios, não foi promulgada nenhuma legislação geral, estabelecendo uma divisão funcional entre as esferas de governo que determine a quem cabe a formulação e a quem cabe a execução das políticas sociais.

O que a literatura registra no momento pós-Constituição é um processo de descentralização tanto na área de saúde², quanto de educação e assistência social, porém em ritmos e condições bastante diferenciados. Porém, a classificação em federalismo competitivo ou cooperativo não nos ajuda a reconhecer essas diferenças (ABRUCIO e FRANZESE, 2008).

2.6.6.2. Coordenação Federativa

Um aspecto fundamental para o bom funcionamento de uma federação é como se processam as relações entre os níveis de governo. No Brasil, apesar de Estados e Municípios gozarem de autonomia para realização de suas políticas, o fato é que muitos não têm condição para executá-las sem o apoio do governo federal. Dessa forma, conforme Costa (2004), as relações intergovernamentais são como o sistema circulatório do federalismo.

Em razão da configuração do federalismo brasileiro, essas relações dependem muito da disposição dos governos em cooperar, mas também da capacidade e interesse do governo federal em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de Estados e Municípios.

Porém, essa cooperação não pode ser imposta, ele deve ser discutida, negociada e implantada de forma gradual, de acordo com a capacidade de cada governo (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Arretche (2006) identifica duas variáveis que influenciam a coordenação política em uma federação: concentração de autoridade política e forma de distribuição das atribuições políticas entre os níveis de governo. No entanto, a autora argumenta que a concentração da

² No caso da saúde, com a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), já se caminhou bastante no sentido de deixar claro o papel de cada ente.

autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental.

No caso brasileiro, cabe ao governo federal o papel de coordenação das políticas sociais. O atual arranjo institucional apresenta a tendência de dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário. No entanto, a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema legal de repartição de receitas e descentralização que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por consequência, sua capacidade de coordenação de políticas (ARRETCHE, 2006).

No campo dos programas sociais, segundo Arretche (2006), a coordenação federal se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e Municípios.

Segundo Abrucio e Gaetani (2006), a redemocratização, iniciada pela eleição para governadores em 1982 e consolidada com a aprovação da Constituição Federal de 1988, impulsionou mudanças insuficientes no modelo de gestão dos governos estaduais. Ainda permaneceu um quadro clientelista e de uma burocracia defasada na maioria dos casos. Essa situação foi agravada pela postura predatória por parte dos Estados, que aumentaram em demasia o endividamento e criaram instrumentos para produzir “recursos” sem base orçamentária clara, repassando tais custos à União. Além disso, na disputa por investimentos e geração de empregos iniciou-se uma disputa para atrair empresas que gerou a chamada guerra fiscal, em nome da busca de investimentos e empregos, abdicou de receitas sem obter os resultados esperados – e normalmente tal processo foi realizado contra as normas legais do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz³, com impactos negativos para a cooperação entre os governos estaduais. Com a implementação do Plano Real, em 1994, começou uma séria crise financeira nos Estados, o que acabou com vários instrumentos predatórios e tornou-se um estímulo forçado ao ajuste fiscal.

³ Constituído pelos secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação de cada Estado e do Distrito Federal e pelo Ministro da Fazenda com o objetivo de promover a elaboração e harmonização de procedimentos e normas ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, bem como colaborar com o Conselho Monetário Nacional na fixação da política de Dívida Pública interna e externa dos Estados e do Distrito Federal.

Quanto a cooperação federativa, Elazar (1987) *apud* Abrucio e Gaetani (2006), afirma que dada a natureza essencialmente democrática do federalismo, auxílios ou parcerias a governos devem ser feitos mantendo a autonomia e a independência de cada ente. Os autores ainda argumentam que a Constituição de 1988 e o *front* intergovernamental dos últimos vinte anos produziram uma espécie de federalismo compartimentalizado: trata-se de uma situação na qual há poucos incentivos ao entrelaçamento e compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, dificultando a articulação entre as várias competências comuns e concorrentes estabelecidas pela Carta constitucional. Devido a isso, os autores concluem que a coordenação federativa é frágil no Brasil.

Porém, existem casos de sucesso quanto a articulação intergovernamental. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o melhor exemplo disso. Trata-se de uma política nacional estruturante que garante a autonomia e a interdependência dos entes segundo os princípios do federalismo democrático.

Devido à enorme assimetria que caracteriza a Federação brasileira, o Governo Federal tem de cumprir uma função essencial em políticas que busquem corrigir as diversas desigualdades entre Estados e Regiões do País. Por esta razão, precisa auxiliar os governos subnacionais, em termos financeiros e administrativos, mas deve exercer esta tarefa respeitando e levando em consideração a autonomia dos outros entes. Para Abrucio e Gaetani (2006), este é o desafio do federalismo brasileiro.

Nesta linha, Peters (1998) *apud* Alves e Calmon (2008) estabelece que quando há falhas de coordenação a política pública apresenta problemas relacionados à redundância, incoerência e lacuna. As duas primeiras referem-se a execução de ações concorrentes, a terceira refere-se à omissão indevida.

Segundo Alves e Calmon (2008), redundância significa uma mesma atividade sendo desempenhada por duas ou mais organizações. Já a incoerência refere-se ao estabelecimento de objetivos ou requisitos a um mesmo público determinado de forma conflitante entre si. A lacuna refere-se a uma atividade que deveria ser executada, mas não é atribuição de órgão algum. Os autores citam estudos que relacionaram problemas de redundância e seu impacto à eficiência pública.

A solução destas falhas depende de negociação entre os atores envolvidos, de forma a melhor coordenar suas ações. Dos problemas relacionados a ações concorrentes, a duplicidade tende a ser mais visível ao público e de mais fácil solução do que falhas de incoerência, que são mais complexos. O primeiro problema requer ajustes quanto às atribuições e funções específicas dos atores envolvidos, enquanto que o outro envolve a rediscussão sobre a racionalidade da ação e público-alvo.

Obviamente, a resolução de tais falhas e a rapidez com que acontecem depende da forma de relacionamento estabelecida entre os atores, permitindo maior ou menor negociação e ajustes de conduta.

Essas falhas de coordenação política impactam diretamente o orçamento público. A falta de coordenação e cooperação entre os entes impede situações em que poderia haver complementariedade de recursos, melhoria a eficiência e a qualidade do gasto público. Nesse contexto, podem ocorrer áreas beneficiadas com excesso de recursos, e, outras com escassez, diminuindo a qualidade da provisão dos serviços públicos.

Além disso, o governo federal poderia realizar incentivos para que os governos subnacionais explorem suas bases tributárias, diminuindo, assim, a constante pressão para o aumento das transferências intergovernamentais. Apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 11, estabelecer que “a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000).

2.6.6.3. Federalismo e Políticas Públicas

Segundo Abrucio e Franzese (2009), o ponto de partida para o estudo da relação entre federalismo e políticas públicas está na análise da distribuição de competências e recursos entre os entes federados, ou seja, no desenho do federalismo fiscal.

Os Estados tiveram que enfrentar o novo cenário de relações intergovernamentais após a Constituição de 1988. Com o fortalecimento dos Municípios, que ganharam um status constitucional inédito, várias políticas públicas foram municipalizadas, o que retirou os governos estaduais da execução direta de diversos serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta com o poder local – tarefas

que ainda não foram completamente digeridas pelos Estados (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Devido à autonomia conferida aos entes da federação, é possível a independência entre as agendas de governo. Para enfrentar esse problema a União utiliza-se de instrumentos para promover a coordenação das ações dos governos subnacionais (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Uma maneira de se conseguir a coordenação política dos entes federativos seria por meio dos partidos políticos. Porém, o sistema multipartidário existente dificulta a utilização desse instrumento político, sendo necessária para os governantes a formação de uma base de coalizão, o que aumentaria a base de apoio para o governante. Porém, essa situação não é suficiente para garantir capacidade de coordenação federal das ações de governo.

Para governar, é necessária a formação de coalizões de governo. Elas aumentam a base vertical de apoio dos presidentes, mas não são suficientes para explicar a capacidade de coordenação federal das ações de governo. Segundo Arretche (2009), a capacidade de coordenação de ações entre esferas de governo é diretamente afetada pelo modo como são estruturadas as relações federativas nas políticas particulares.

Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (SOUZA, 1997 *apud* ARRETICHE, 2006). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas. Decorre desse fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos. Essa distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Esses efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas (ARRETICHE, 2006).

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Segundo Arretche (2006), mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição Federal de 1988 – pouco ou nada alteraram essa estrutura prévia, em que a formulação de políticas públicas é centralizada para as áreas de saúde (apesar da existência de colegiados federativos) e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 1990, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente esses serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte dos arranjos institucionais herdados.

Segundo Arretche (2006), a despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas.

Em seu estudo, Arretche (2006) conclui que o governo federal criou recursos institucionais para induzir as decisões dos governos subnacionais, sendo que esses recursos variam entre as diferentes políticas. Esses recursos são:

- Formato de gestão que concentra autoridade (financiadora e normatizadora) no governo federal.
- Transferências condicionais e concentração do financiamento no governo federal.
- Em áreas em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais, conseguiu aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolha dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal.

Quanto esse último recurso, Arretche (2006) afirma que a aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais fácil no Brasil do que em outras federações. A maioria de 2/3 em duas sessões legislativas em cada Câmara (dos Deputados e Senado) é o requisito essencial para sua aprovação. Não é necessária a aprovação nas casas legislativas estaduais,

como ocorre nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo que a matéria afete os interesses dos governos subnacionais. Nos casos de emenda constitucional, para conseguir a aprovação do Poder Legislativo, foi fundamental a obtenção do apoio do presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso.

Quadro 4 – Instrumentos de coordenação federativa para as políticas sociais no Brasil

Instrumento de coordenação política	Saúde	Saneamento	Educação	Assistência Social
Financiamento	União (transferências condicionais)	União (FGTS)	Estados e Municípios são os principais financiados e a União complementa	União (transferências diretas à indivíduos)
Formulador da política	União (possui conselhos com participação de Estados e Municípios)	União (não há representação federativa)	União	União com gestão local (Município) Há fóruns federativos
Emenda Constitucional	Mínimo de aplicação regulamentada pela LC 141/2012 ⁴	Não há	Mínimo de aplicação de 25%	Não há

Elaboração própria. Fontes: Arretche (2006) e Abrucio e Franzese (2009)

⁴ União: montante empenhado no exercício anterior, acrescido de no mínimo a variação nominal do PIB. Estados e DF: 12% da arrecadação de impostos de sua competência. Municípios e DF: mínimo de 15% da arrecadação de impostos de sua competência.

2.7. Eficiência e Ineficiência nas Transferências Intergovernamentais

Segundo Pereira Filho (2009), um enunciado da moderna teoria econômica do setor público diz que um resultado eficiente no sentido de Pareto para a provisão de bens públicos não pode ser garantido se existirem externalidades entre regiões que possuem limites jurisdicionais fixos. Assim como ocorre no mercado de bens privados, o bem público produzido localmente só será eficiente se seus benefícios e custos forem integralmente atribuídos aos residentes. Caso contrário, os transbordamentos (*spillovers*) afetarão habitantes de outras localidades que não participaram do referido processo decisório e de financiamento, o que causará a provisão excessiva ou a suboferta dos bens em questão (respectivamente nos casos de externalidades negativas e positivas).

Todavia, esse mesmo arcabouço teórico considera que as ineficiências relatadas podem ser superadas em um sistema federalista que seja hábil em produzir, por meio de mecanismos de descentralização, tanto competição quanto ações coordenadas entre seus múltiplos níveis de governo. Pereira Filho (2009) cita vários estudos que afirmam que uma correta redistribuição de recursos e atribuições entre as diversas entidades federativas incrementaria o bem-estar social ao equilibrar desigualdades verticais e horizontais.

Nesse cenário normativo, as transferências entre níveis de governo e/ou entre unidades do mesmo nível possuem papel-chave, pois são os instrumentos que auxiliarão essa alocação eficiente e a citada redistribuição de competências, atribuições e/ou recursos (equilíbrio entre receitas e despesas) nas Unidades Federadas. Esse sistema de repartição ocorre, na maioria das vezes, do ente maior para o menor, contudo a experiência brasileira já registrou exceções a essa prática, como foi o caso da reforma tributária de 1934, que previu a distribuição de parte das receitas arrecadadas pelos estados da Federação com a criação de novos tributos (residuais) na proporção de 30% para a União e 20% para os Municípios (COSSIO, 2002, p. 30 *apud* PEREIRA FILHO, 2009).

Porém, vários estudos relatam efeitos colaterais e incentivos negativos oriundos da prática das transferências, especialmente os relacionados ao desestímulo à arrecadação de tributos locais; e à expansão e à piora na qualidade do gasto público local devido a problemas de assimetria de informação: *fiscal illusion*, *flypaper effect* e caronismo fiscal.

Pereira Filho (2009) cita os trabalhos de Fisher (1982), Oates (1979, 1991) e Turnbull (1992) que sugerem que problemas de assimetria de informação entre governos concedentes, entidades locais receptoras, burocracia e eleitores podem ensejar o fenômeno conhecido de maneira abrangente na literatura econômica como *fiscal illusion* (ilusão fiscal, em uma tradução livre), o qual tem o potencial de anular boa parte dos ganhos econômicos do federalismo fiscal, especialmente aqueles derivados da proximidade entre contribuintes e governantes (ligação essa responsável pela maior vigilância e pelo controle popular em relação ao uso eficiente dos tributos arrecadados).

Conceitualmente, essa anomalia está ligada ao fato de que ao receberem transferências intergovernamentais os eleitores das localidades beneficiadas tendem a perder a conexão entre os tributos por eles pagos e a oferta de bens públicos locais, pois, implicitamente, moradores de outras unidades estão financiando parte desses bens. Esse processo então subvalorizaria esses custos públicos, acarretaria provisão excessiva e prejudicaria o mecanismo de *accountability*. Nesse contexto, os benefícios políticos advindos da “miopia” dos contribuintes seriam apropriados pelos governantes locais e também pela burocracia, uma vez que ambos são mais bem informados acerca dos meandros legais e dos verdadeiros impactos econômicos desses repasses. Dessa forma, o aumento das transferências recebidas permitiria ao governante expandir o gasto, enquanto um aumento da renda local, que levaria à expansão da arrecadação tributária, não resultaria em aumento equivalente da despesa, pois, nesse caso, o eleitor teria informações suficientes para monitorar adequadamente as ações do governante.

Uma derivação do conceito de ilusão fiscal e que por vezes tem sido separadamente analisado é o *flypaper effect*, fenômeno que representa a situação econômica em que o dinheiro adentra os cofres públicos locais via transferência intergovernamental e, ao contrário do que previa a teoria normativa, ali fica expandindo os gastos da jurisdição com novos bens públicos, deixando com isso de ser repassado para o setor privado por meio de uma redução proporcional de tributos. As transferências, então, como dito anteriormente, por motivos políticos e burocráticos, incrementam os gastos locais em uma proporção maior do que ocorreria se houvesse um aumento equivalente na renda da comunidade, isto é, se essas mesmas transferências tivessem sido feitas diretamente aos habitantes locais.

Há ainda, segundo alguns autores, um desestímulo à arrecadação de tributos locais pelos beneficiários desses repasses intergovernamentais, o caronismo fiscal. Isso ocorre porque arrecadar tributos, ao contrário de receber transferências, envolve custos consideráveis. Além da provável impopularidade e desgaste político que a imposição e arrecadação de tributos gera nos eleitores/contribuintes, existe a necessidade de estruturação da máquina administrativa local por meio de investimentos em tecnologia e capital humano que, tudo o mais constante, reduzirão os gastos locais em outras áreas geradoras de dividendos políticos (saúde, estradas, pontes, políticas assistenciais, entre outras).

3. METODOLOGIA

3.1. Classificação da pesquisa

A estratégia adotada para a pesquisa foi o estudo de caso. Segundo Yin (2005) o estudo de caso é a estratégia adequada quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, com foco em questões contemporâneas, não exigindo controle sobre os acontecimentos. Também possui a capacidade de lidar com ampla variedade de evidências, tais como documentos, séries históricas e observações necessárias à concretização da pesquisa.

Os estudos de caso têm sido amplamente utilizados na administração e em especial no estudo de fenômenos organizacionais, sendo que a clara necessidade pelos estudos de casos surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos, podendo incluir evidências quantitativas (YIN, 2005).

Quanto ao delineamento da pesquisa, trata-se de uma pesquisa *ex post facto* (sem controle das variáveis) e descritiva. Com relação à dimensão temporal, a pesquisa será longitudinal, compreendendo dados dos Municípios goianos para o período entre o ano 2000 e 2010, utilizando-se de fontes de dados secundárias. A abordagem para o estudo será quantitativa e analítica.

3.2. Análise de Correlação

Para avaliar a existência de influência das transferências correntes no desempenho municipal quanto ao esforço tributário, será utilizado a análise de correlação. Segundo Stevenson (2001), a análise de Correlação “é uma técnica matemática utilizada para medir a força de associação entre duas variáveis”. Ela é influenciada pelo grau de dispersão dos dados, o que significa que quanto menos dispersos estiverem os dados, mais forte será a relação (correlação) entre as duas variáveis.

A Análise de Correlação, também conhecida como medida de associação, de interdependência, de intercorrelação ou de relação entre as variáveis, avalia o grau de relacionamento entre duas variáveis por meio de um número, chamado de coeficiente de correlação. Ele indica se há ou não uma relação linear entre as variáveis estudadas, e em

caso positivo, indica como elas variam conjuntamente, a intensidade e a direção da relação, que pode ser linear ou não-linear. Em estudos que envolvem duas ou mais variáveis, é comum o interesse em conhecer o relacionamento entre elas, além das estatísticas descritivas normalmente calculadas (LIRA, 2004).

Diferentes formas de correlação podem existir entre as variáveis. O caso mais simples e mais conhecido é a correlação simples, envolvendo duas variáveis, X e Y. A relação entre duas variáveis será linear quando o valor de uma pode ser obtido aproximadamente por meio da equação da reta. Assim, é possível ajustar uma reta da forma $Y = \alpha + \beta X$ aos dados. Neste caso, a correlação é linear simples. Entretanto, quando não for possível o ajuste da equação anterior, não significa que não existe correlação entre elas. Poderá haver correlação não-linear entre as mesmas.

Uma forma simples de verificar o tipo de correlação existente entre duas variáveis é através do gráfico chamado “diagrama de dispersão”. Trata-se de um gráfico onde são representados os pares (X_i, Y_i) , $i = 1, 2, \dots, n$, onde n = número total de observações.

O método usualmente conhecido para medir a correlação entre duas variáveis é o Coeficiente de Correlação Linear de Pearson, r , também conhecido como Coeficiente de Correlação do Momento Produto. A suposição básica para a utilização deste coeficiente é de que o relacionamento entre as duas variáveis seja linear, ou seja, é adequado para medir o relacionamento linear (LIRA, 2004). Os valores de r podem variar entre -1 e 1, sendo que:

- Para $r = 1$, significa uma correlação linear perfeita positiva entre as duas variáveis,
- Para $r = -1$, significa uma correlação linear perfeita negativa entre as duas variáveis;
- Para $r = 0$, significa que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra. No entanto, pode existir uma dependência não linear. Assim, o resultado $r = 0$ deve ser investigado por outros meios.

A interpretação do valor de r depende muito dos objetivos de sua utilização e as razões pelas quais este é calculado. Segundo Callegari-Jacques (2003, p. 90), o coeficiente de correlação pode ser avaliado qualitativamente da seguinte forma:

- se $|0,00| < r < |0,30|$, existe fraca correlação linear;
- se $|0,30| \leq r < |0,60|$, existe moderada correlação linear;
- se $|0,60| \leq r < |0,90|$, existe forte correlação linear;
- se $|0,90| \leq r < |1,00|$, existe correlação linear muito forte.

Conforme Lira (2004), outra forma de interpretar o Coeficiente de Correlação é em termos de r^2 , denominado Coeficiente de Determinação ou de Explicação. Quando multiplicado por 100, o $r^2 = R^2$ fornece a percentagem da variação em Y (variável dependente), que pode ser explicada pela variação em X (variável independente), ou seja, o quanto de variação é comum às duas variáveis. Dessa forma, $1 - R^2$ é a parcela não explicada por X devido ao efeito das variáveis omitidas (MATOS, 2000).

Dentre os fatores que afetam a intensidade do coeficiente de correlação r , podem ser citados o tamanho da amostra, principalmente quando é pequena, os *outliers* (valores discrepantes), a restrição da amplitude de uma das variáveis ou de ambas e erros de medidas.

Os *outliers* afetam o coeficiente de correlação, principalmente quando a amostra é pequena. Quando a amostra é grande, eles têm menor efeito sobre o coeficiente de correlação. Estes podem ser detectados na análise exploratória de dados, através de teste e gráficos próprios. Na análise de correlação entre o esforço tributário e as transferências correntes, foram retirados os resultados considerados *outliers*.

3.3. Base de Dados

Para realização do trabalho, foram utilizadas as seguintes bases de dados.

- As informações sobre as receitas municipais foram obtidas sítio eletrônico do Tesouro Nacional⁵, na base de dados Finanças do Brasil, Receita e Despesa dos Municípios – FINBRA.

⁵ Endereço eletrônico da FINBRA: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/>

- Para as informações sobre a população dos Municípios, além da própria FINBRA, foram utilizados os resultados dos Censos 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, também disponíveis em sítio eletrônico⁶.
- O Produto Interno Bruto – PIB dos Municípios goianos foi obtido no sítio eletrônico do Instituto Mauro Borges - IMB, vinculado à Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás – Segplan/GO⁷.

As análises foram realizadas com as informações para o período entre 2000 e 2010, com exceção do PIB municipal, que possui dados disponíveis até 2009.

3.4. Tratamento dos Dados

Com objetivo de dar maior consistência nos dados, foram feitos os seguintes tratamentos nos mesmos:

- Cálculo dos valores de receita e PIB a valores constantes. Para isso, foi utilizado o IPCA e todos os valores foram corrigidos para o ano de 2009, já que esse é o último ano com dados do PIB disponíveis.
- Complementação de informações faltantes. Verificou-se a ausência de informações na base de dados da FINBRA para o período analisado. Quanto às informações sobre receita, não constavam as informações referentes a receita orçamentária de 73 municípios em pelo menos um ano do período analisado.

Para complementar essas informações faltantes, foram utilizadas os seguintes documentos disponíveis no sítio eletrônico do Tesouro Nacional:

- Os balanços orçamentários dos Municípios.
- Os seguintes anexos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária:
 - Demonstrativo da Receita de Impostos e das Despesas Próprias com Saúde do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, elaborado para o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS.

⁶ Endereço eletrônico do IBGE: http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados_do_censo2010.php

⁷ Endereço eletrônico do IMB: <http://www.imb.go.gov.br/>

- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

3.5. Análise Descritiva e avaliação do esforço tributário

A primeira parte da análise tem como objetivo descrever o comportamento das principais variáveis ao longo do período estudado. Primeiro foi realizada análise para o conjunto dos Municípios e em seguida utilizou-se do agrupamento por tamanho de Município adotado pelo IBGE. Dessa forma, os Municípios foram divididos em sete grupos:

- Até 5.000 habitantes
- Entre 5.001 e 10.000 habitantes.
- Entre 10.001 e 20.000 habitantes.
- Entre 20.0001 e 50.000 habitantes.
- Entre 50.001 e 100.000 habitantes.
- Entre 100.001 e 500.000 habitantes.
- Mais de 500.000 habitantes.

Em seguida foi realizada a avaliação do esforço tributário dos Municípios de Goiás por meio da relação entre Receita Tributária e Produto Interno Bruto – RT/PIB, utilizando-se de dados agregados.

3.6. Construção dos indicadores e Análise de Correlação

Para avaliar o efeito das transferências no esforço tributário, primeiramente foram construídos os indicadores para cada uma das variáveis. Foram adotados um indicador para o esforço tributário e três indicadores para as transferências, apresentados a seguir.

- **Esforço tributário:** representa a eficácia com que os Municípios exploram suas bases tributárias. Como indicador, utilizou-se a relação entre a Receita Tributária e o PIB municipal. Esse mesmo indicador também foi utilizado por Ribeiro (2005) em seu trabalho.

- **Volume de transferências:** foi utilizada a relação entre o montante referente às transferências correntes recebidas pelo Município e o respectivo número de habitantes. Esse indicador permite a comparação entre Municípios de diferentes tamanhos.
- **Nível de dependência de transferências:** esse indicador visa mensurar o grau de dependência que o Município possui das transferências correntes. Para isso, foi utilizada a relação entre transferências correntes e receita corrente.
- **Transferências Voluntárias:** para avaliar as transferências recebidas pelos Municípios não provenientes de obrigação legal, utilizou-se o volume adicional de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias em relação à receita tributária do município. O indicador foi construído pela relação entre transferências voluntárias totais (correntes e de capital) e as receitas tributárias. Considerou-se também as transferências de capital, pois são recursos que deverão ser aplicadas em investimentos, principalmente obras nos Municípios.

Dessa forma, foi efetuada a análise de correlação entre o esforço tributário e os três indicadores de transferências citados acima.

Os dois primeiros indicadores utilizam a totalidade das transferências, considerando a hipótese de que o fato de um Município receber um grande volume de transferências por habitantes não implica que ele tenha, necessariamente, grande dependências dos recursos oriundos das transferências. Isso pode ocorrer em Municípios com elevada atividade econômica que recebem um volume alto de recursos por meio das transferências devolutivas, como a cota-parte do ICMS.

A análise de transferências voluntárias implica em avaliar a possível existência de *trade-off* para o gestor municipal entre aumentar o esforço tributário, e um eventual desgaste político junto a população local, ou conseguir recursos em outras esferas por meio de pressão política. Considerando que as transferências voluntárias são passíveis de ingerência política, sendo que grande parte é oriunda de emendas parlamentares, esse pode ser um caminho alternativo para aumentar as receitas municipais, poupando a base tributária do Município.

As análises foram feitas para o período de 2000 a 2009, já que não existem dados disponíveis para o PIB de 2010. Foram construídas as proporções, calculadas as médias e desvios padrões e identificados os *outliers* para todas as variáveis estudadas. Foram considerados *outliers* os resultados distantes mais de duas vezes o desvio padrão da média.

Na análise de correlação utilizou-se o coeficiente r de Pearson e foram avaliadas as hipóteses de correlação linear e correlação não linear. Para testar a hipótese de correlação não linear calculou-se o logaritmo das variáveis.

Por fim, para verificar a existência de significância estatística entre as variáveis, ou seja, se o índice de correlação r é diferente de zero, realizou-se o teste de significância t de Student.

Todos os cálculos foram realizados utilizando-se da planilha eletrônica Microsoft Excel.

3.7. Análise do Esforço Tributário e Transferências por grupo de tamanho de município.

Após a análise de correlação, com o objetivo de encontrar outras variáveis explicativas para o comportamento do esforço tributário, realizou-se análise com os dez Municípios com melhor desempenho no esforço tributário por grupo de tamanho de município. Nessa análise, buscou-se identificar tendências, mudanças de comportamento e outras características que possam explicar o esforço tributário dos Municípios.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Estado de Goiás possui 246 Municípios, com uma população total de 6.003.788 habitantes de acordo com o Censo 2010 do IBGE. Abaixo segue uma comparação dos números dos censos de 2000 e 2010. A seguir serão apresentados alguns aspectos demográficos e econômicos do Estado, que demonstram o crescimento populacional e aumento da população urbana.

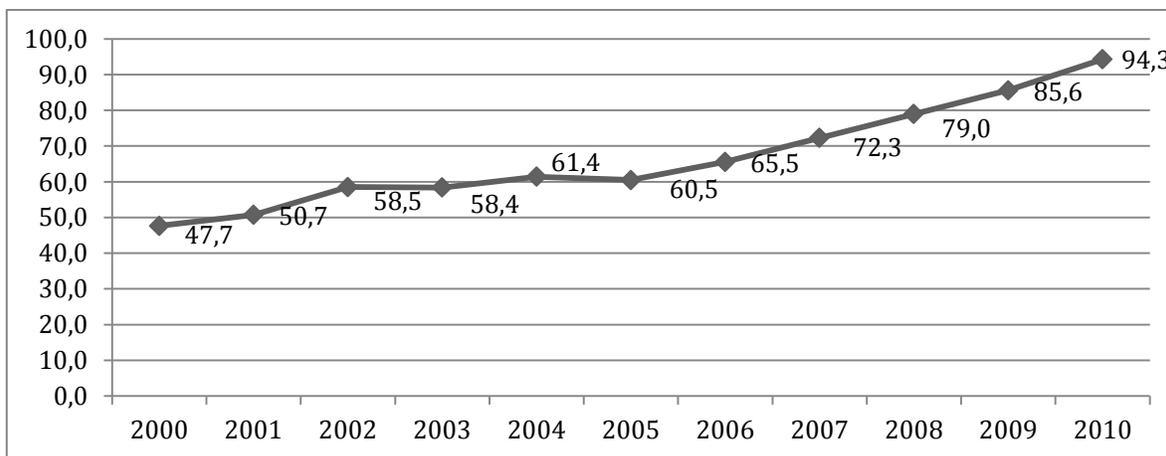
Tabela 1 – Evolução da população do Estado de Goiás entre 2000 e 2010

	2000	2010	Variação	Variação (%)
População Total	5.003.228	6.003.788	1.000.560	20,00%
População Urbana	4.396.645	5.420.714	1.024.069	23,29%
População Urbana (%)	87,88%	90,29%		
Quantidade de Municípios	242	246		
Média por município	20.674	24.406	3.731	18,05%
Município com maior população	Goiânia	Goiânia		
População do maior município	1.093.007	1.302.001	208.994	19,12%
Município com maior população (%)	21,85%	21,69%		

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010
Elaboração própria

O censo de 2000 não possui os dados de quatro Municípios goianos: Campo Limpo de Goiás, Gameleira de Goiás, Ipiranga de Goiás e Lagoa Santa. Esses Municípios foram criados em 1997, são os mais novos do estado e, em consequência, a FINBRA também não possui os dados para esses Municípios para o ano de 2000.

Os Municípios de Goiás são relativamente jovens, sendo que apenas trinta Municípios (12,2% do total) possuem mais de 100 anos. A partir de 1988 foram criados mais 62 Municípios (25,2% do total). Desses, dois Municípios estão localizados na Região do Entorno do Distrito Federal, Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás, e possuem mais de cem mil habitantes, de acordo com o censo 2010. Por outro lado, 43 dos Municípios criados a partir de 1988 possuem menos de cinco mil habitantes (censo 2010)



Fonte: Instituto Mauro Borges

Elaboração Própria

Gráfico 1 – Evolução do PIB do Estado de Goiás (R\$ bilhão)

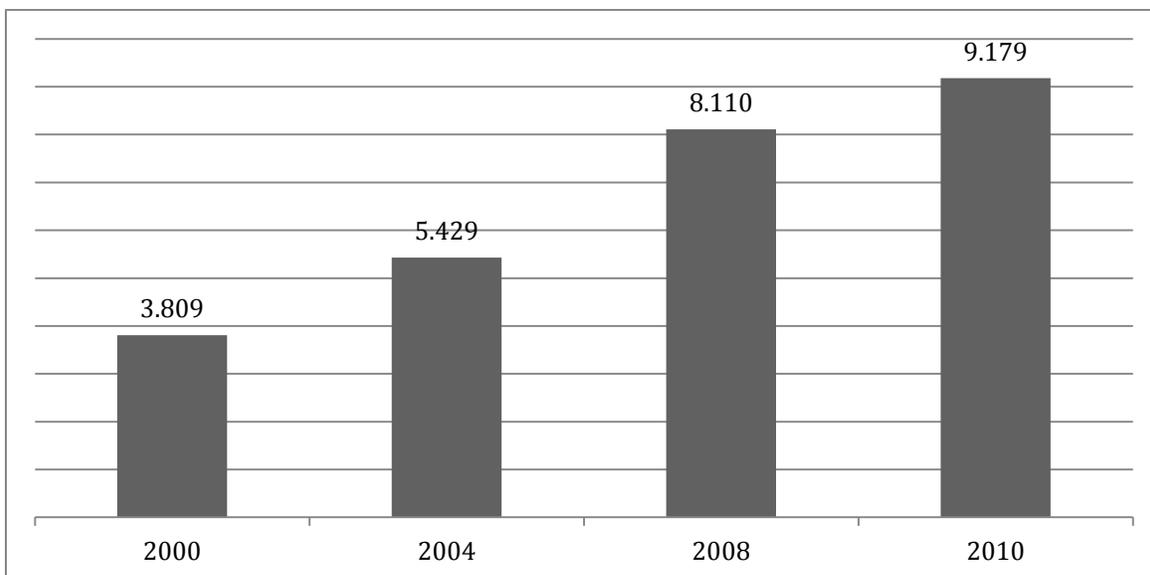
Conforme o Gráfico 1, o PIB do Estado de Goiás (que é igual a soma do PIB dos Municípios goianos) quase dobrou (crescimento de 97,8%) no período de 2000 a 2010. Principalmente na segunda metade da década analisada, as taxas de crescimento do PIB tiveram maior aceleração, superando, inclusive, em alguns anos, a taxa de crescimento do país (por exemplo, em 2010, o PIB de Goiás cresceu 8,8% enquanto o PIB brasileiro cresceu 7,5%).

4.1. Análise Descritiva

4.1.1. Análise agregada

Para obter uma visão geral das finanças dos Municípios goianos, primeiramente, são apresentados os valores para as receitas do agregado dos Municípios, ou seja, a soma das receitas de todos os Municípios goianos para o período de 2000 a 2010. Todos os valores foram corrigidos pela inflação para o ano de 2009⁸.

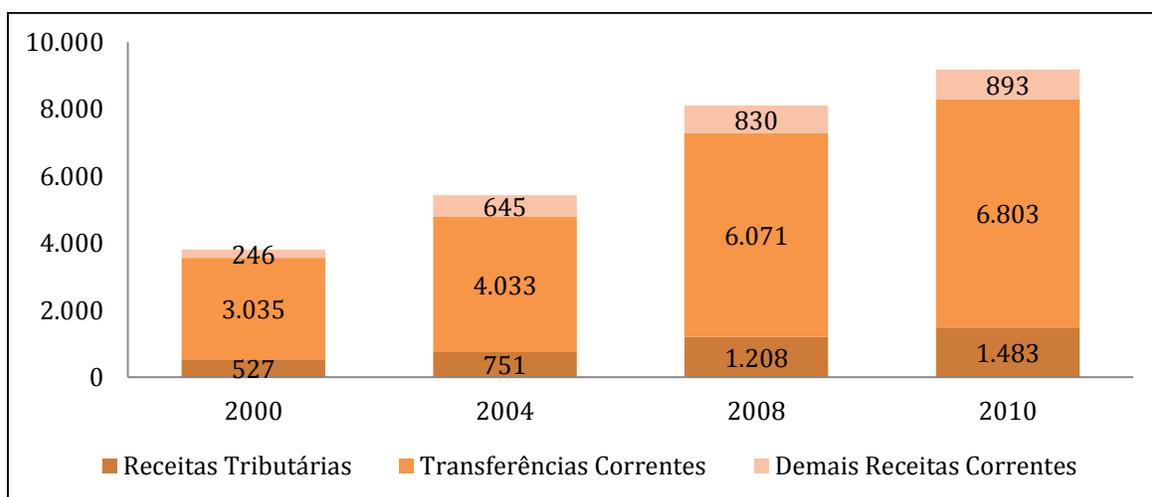
⁸ Foi utilizado o ano de 2009 devido a disponibilidade de dados do PIB municipal que vai até esse ano.



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 2- Evolução das Receitas Correntes dos Municípios Goianos (R\$ milhão)

A Receita Corrente dos Municípios Goianos, conforme o Gráfico 2, cresceu significativamente no período analisado, superando os 9 bilhões de reais em 2010. Esse valor corresponde a 9,7% do PIB estadual e a 70% das Receitas Correntes do Governo do Estado de Goiás em 2010⁹, que foram de 13,1 bilhões de reais.



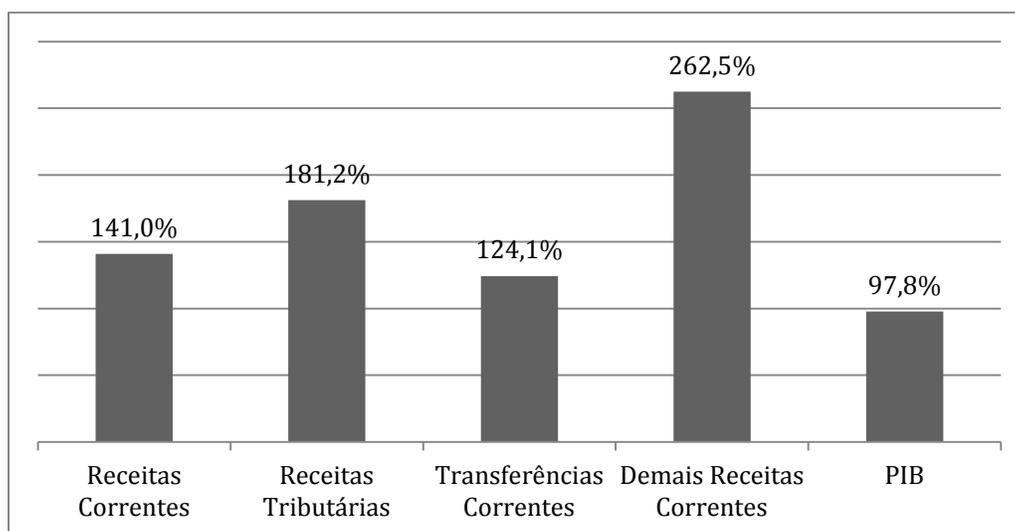
Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 3 – Evolução da Composição das Receitas Correntes (R\$ milhão)

⁹ De acordo com o Balanço Orçamentário do Estado de Goiás para 2010.

O Gráfico 3 demonstra a evolução da composição das Receitas Correntes em três grupos: Receitas Tributárias, Transferências Correntes e Demais Receitas Correntes - DRC. Este último grupo é formado pelas Receitas de Contribuição, Patrimonial, Agropecuária, de Serviços e Outras Despesas Correntes, conforme a classificação da receita por origem estabelecida no parágrafo 4º, artigo 11 da Lei nº 4.320, de 1964 (BRASIL, 1964). Portanto, as Receita Correntes atingiram o montante de 1,4 bilhão de reais em 2010, enquanto que as transferências somaram 6,8 bilhões de reais. As DRCs totalizaram 893 milhões de reais.

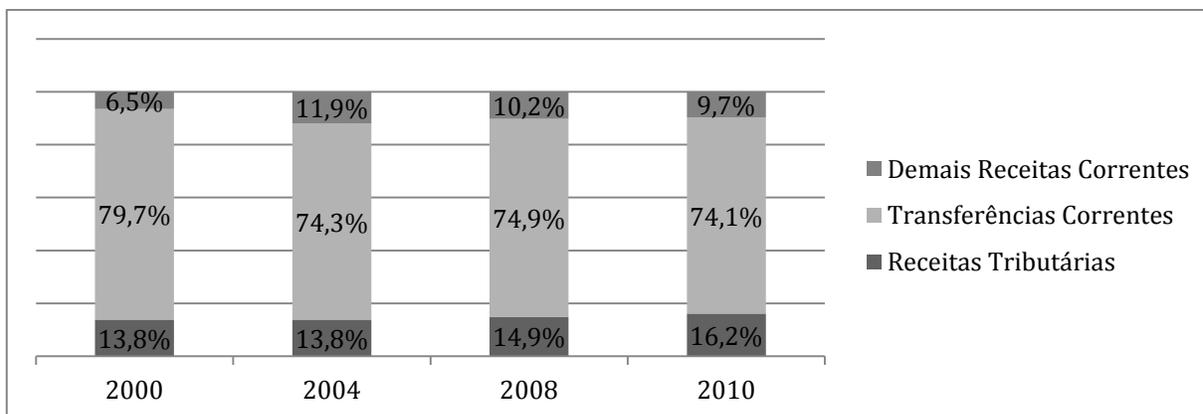
Dessa forma, as DRCs formam o menor grupo de receitas, sendo que as Receitas Tributárias municipais correspondem a 150% do valor das DRCs. Porém, o maior grupo são as Transferências Correntes, superiores 485% às Receitas Tributárias.



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 4 – Crescimento das Receitas dos Municípios Goianos no período de 2000 a 2010

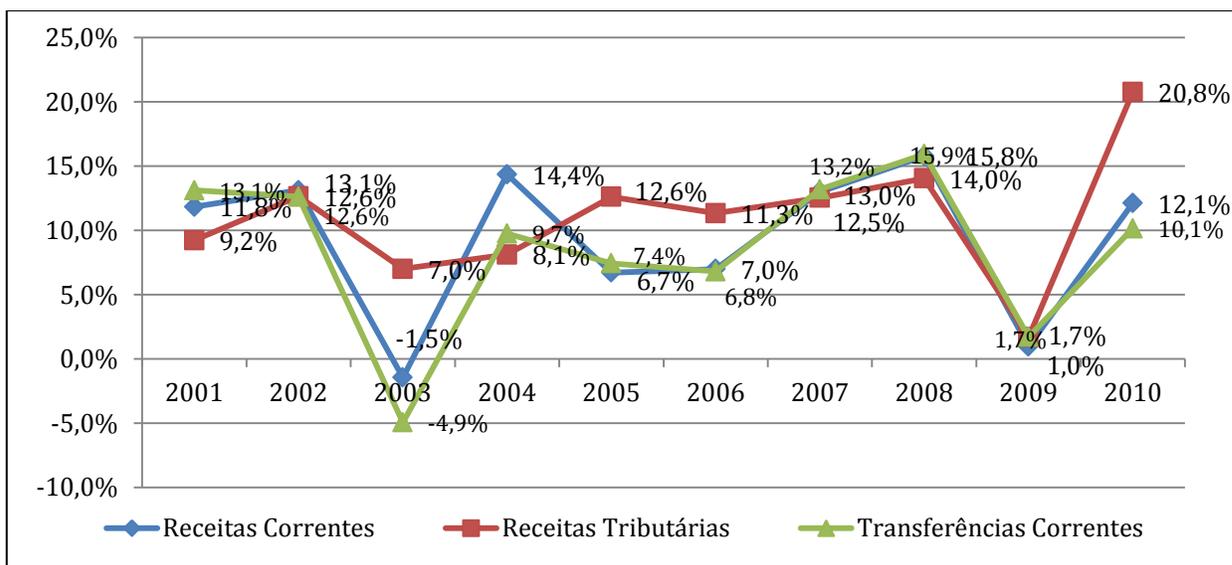
No Gráfico 4 observamos que as Receitas Tributárias dos Municípios Goianos cresceram acima do PIB e acima das Transferências Correntes. Porém, o crescimento mais significativo se deu no grupo das DRCs. Esse aumento se deve principalmente ao crescimento das Receitas de Contribuições em função da criação dos Regimes Próprios de Previdência para os servidores públicos municipais. Em 2000, apenas 42 Municípios registraram Receita de Contribuição (17% do total), enquanto que no ano de 2010 esse número chega a 155 (63% do total de Municípios).



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 5 – Composição da Receita Corrente Agregada dos Municípios Goianos

Conforme o Gráfico 5, devido ao crescimento das Receitas Tributárias e Demais Receitas Correntes, as Transferências diminuíram sua participação relativa, que era de praticamente 80% no ano 2000. Essa participação cai para 74% em 2010. Porém, como será visto posteriormente, essa participação pode ser bem maior quando consideramos os Municípios individualmente, indicando o nível de dependência que os Municípios possuem dessas transferências.

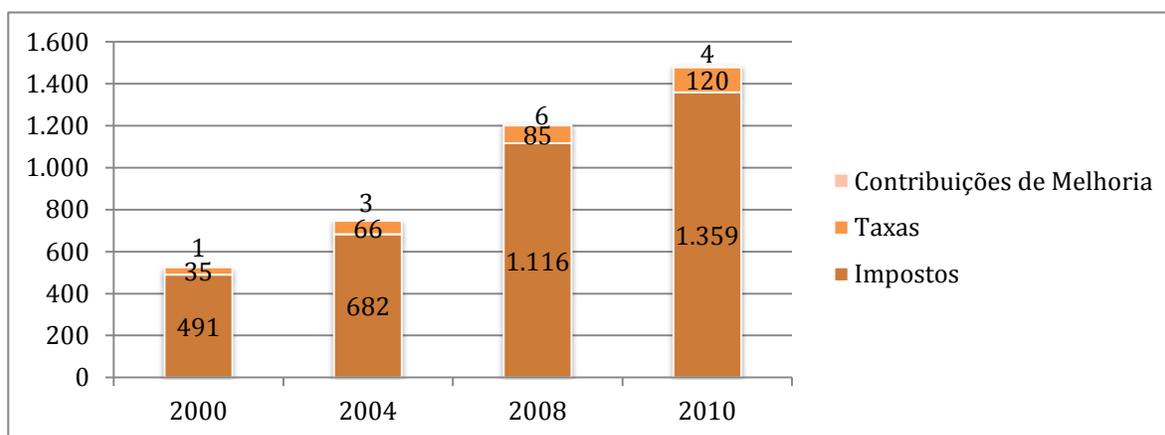


Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 6 – Crescimento anual das Receitas dos Municípios Goianos (2000 a 2010)

Devido a grande dependência que os Municípios possuem de Transferências, quando analisamos a evolução anual (Gráfico 6), o comportamento das Receitas Correntes acompanha a variação das Transferências Voluntárias. Em 2003 ocorre a única variação negativa para as Transferências Correntes, porém, as Receitas Tributárias conseguem manter o seu ritmo de crescimento acima de 7% ao ano. Em 2009, provavelmente em decorrência da diminuição da atividade econômica, em consequência da crise econômica mundial iniciada em 2008, observamos um baixo crescimento para as Receitas, sejam as oriundas de Transferência, sejam as Receitas Tributárias. No ano de 2010 as Receitas Tributárias atingem o seu maior crescimento, influenciado pelo bom desempenho do PIB (crescimento de 7,5% no PIB nacional e 10% no estadual).

No próximo gráfico são apresentados os valores absolutos para os componentes da Receita Tributária, ou seja: impostos, taxas e contribuição de melhoria.

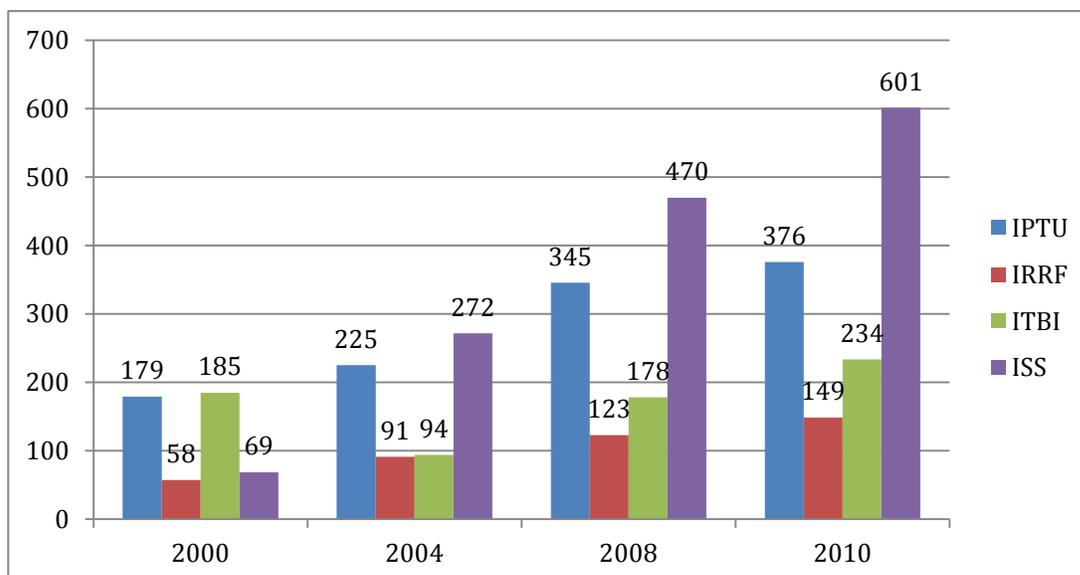


Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria

Gráfico 7 – Evolução da Composição da Receita Tributária (R\$ milhão)

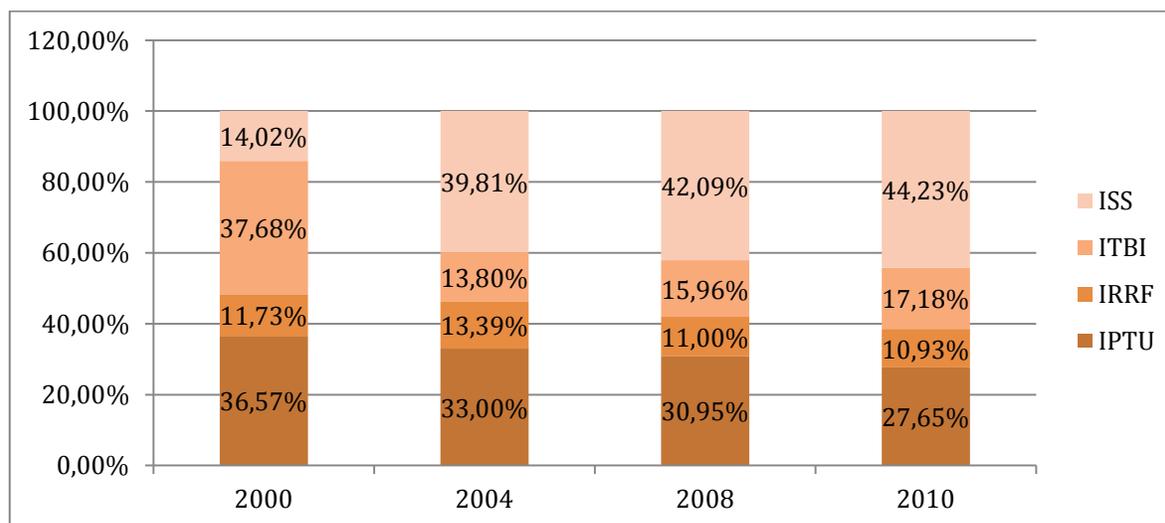
Analisando os componentes da Receita Tributária no Gráfico 7, verifica-se que os impostos são a principal fonte de arrecadação tributária, correspondendo a 91,6% da arrecadação de impostos em 2010. Porém, observou-se no período analisado um crescimento expressivo na receita por taxas (237%), o que aumentou sua participação na Receita Tributária de 6,7% em 2000 para 8,1% em 2010. Sendo os impostos a principal fonte de arrecadação própria dos Municípios, analisou-se então a evolução dos impostos de competência municipal.



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria

Gráfico 8 – Evolução da Arrecadação com Impostos dos Municípios Goianos (R\$ milhão)



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional

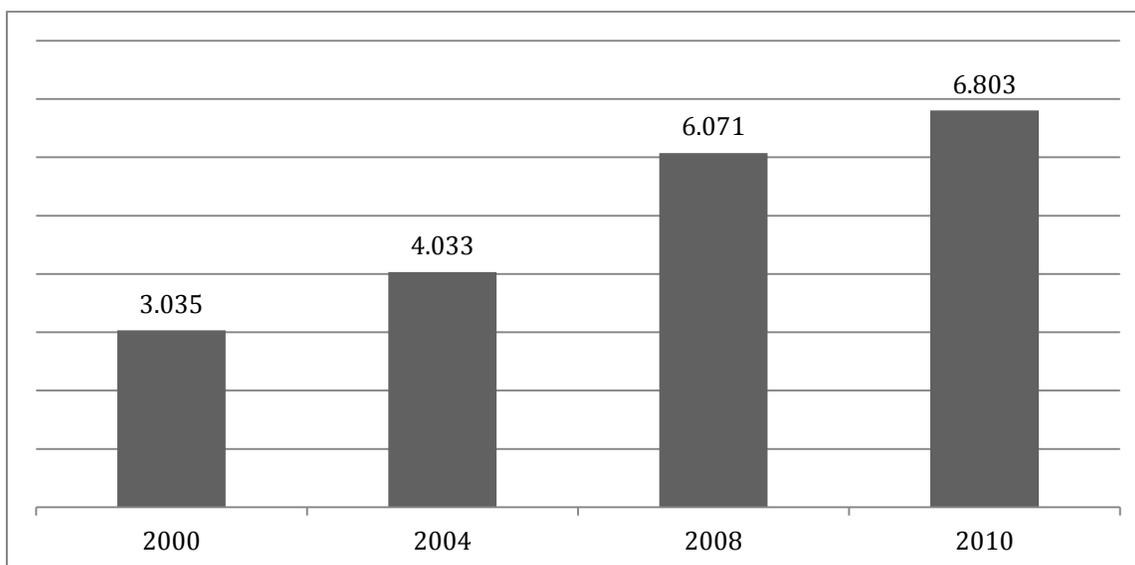
Elaboração própria

Gráfico 9 – Evolução da Participação de cada Imposto na Arrecadação

Conforme a Constituição Federal de 1988, os impostos de competência dos Municípios são o IPTU, o ISSQN e o ITBI. Porém, como na FINBRA, a partir de 2003 o Imposto de Renda foi incluído entre os componentes da Receita Tributária Municipal¹⁰, foi adotada essa

¹⁰ Até 2002 o Imposto de Renda estava classificado como Transferência Corrente da União.

composição na análise. Nesse aspecto, há uma variação significativa na importância relativa dos tributos para a arrecadação municipal. Os gráficos 8 e 9 demonstram a evolução da arrecadação de cada tributo e a composição relativa no total da receita de impostos dos Municípios goianos. Conforme o gráfico 9, enquanto em 2000, os principais impostos eram o ITBI (37,7%) e o IPTU (36,6%), em 2010, o ISSQN se transforma na maior fonte de arrecadação de impostos municipais, com um crescimento de 774% entre 2000 e 2010. Dessa forma, o ISSQN se tornou responsável por 44,3% da arrecadação em 2010, seguido pelo IPTU, com 27,2%. Porém, conforme será visto posteriormente, essa participação da espécie de imposto na arrecadação é variável de acordo com o grupo de tamanho de Municípios.



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 10 – Evolução das Transferências Correntes (R\$ milhão)

Como já demonstrado, a principal fonte de receita dos Municípios são as transferências correntes, compostas praticamente pelas transferências intergovernamentais (99% do total, conforme os dados da FINBRA). Nesse período, as transferências mais que dobraram (crescimento de 124% em 2010 em relação a 2000), conforme demonstrado no gráfico 11.

Tabela 2 – Composição das Transferências Correntes (R\$ milhão)

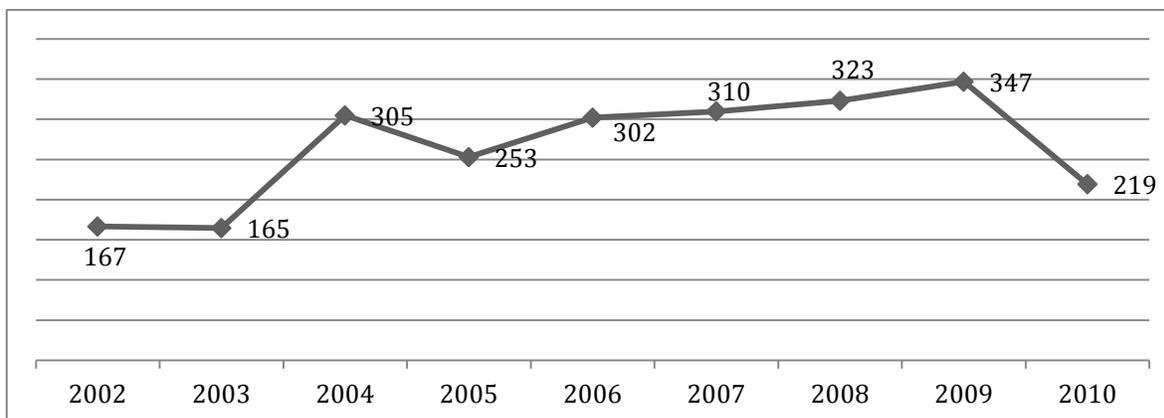
	2000	%	2004	%	2008	%	2010	%
Transferências da União	1.656	54,6%	1.749	43,4%	2.906	47,9%	3.233	47,5%
Transferências do Estado	1.350	44,5%	1.483	36,8%	1.921	31,6%	2.255	33,2%
Transferências Multigovernamentais	0	0,0%	487	12,1%	883	14,5%	1.091	16,0%
Transferências Convênios	0	0,0%	305	7,6%	323	5,3%	219	3,2%
Outras Transferências	29	1,0%	10	0,2%	39	0,6%	4	0,1%
Total	3.035		4.033		6.071		6.803	

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria

Analisando a composição das transferências correntes na Tabela 2, identifica-se que as transferências vindas da União e do Estado compõe 80% do total de transferências correntes em 2010, sendo que em 2000 eram quase 90%. A partir de 2002 os balanços orçamentários passaram a incluir duas novas categorias: as transferências multigovernamentais, que são oriundas de fundos com recursos das três esferas de governo, como o Fundeb, e as transferências de convênios. Os dados demonstraram que as transferências referentes a participação municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) corresponde a cerca de 85% do total das transferências efetuadas pelo estado de Goiás aos Municípios. Já o Fundo de Participação dos Municípios corresponderam, em média, a cerca de 60% das transferências da União para os Municípios goianos. Dessa forma, existe um montante considerável de transferências efetuadas pela União que não são provenientes do FPM.

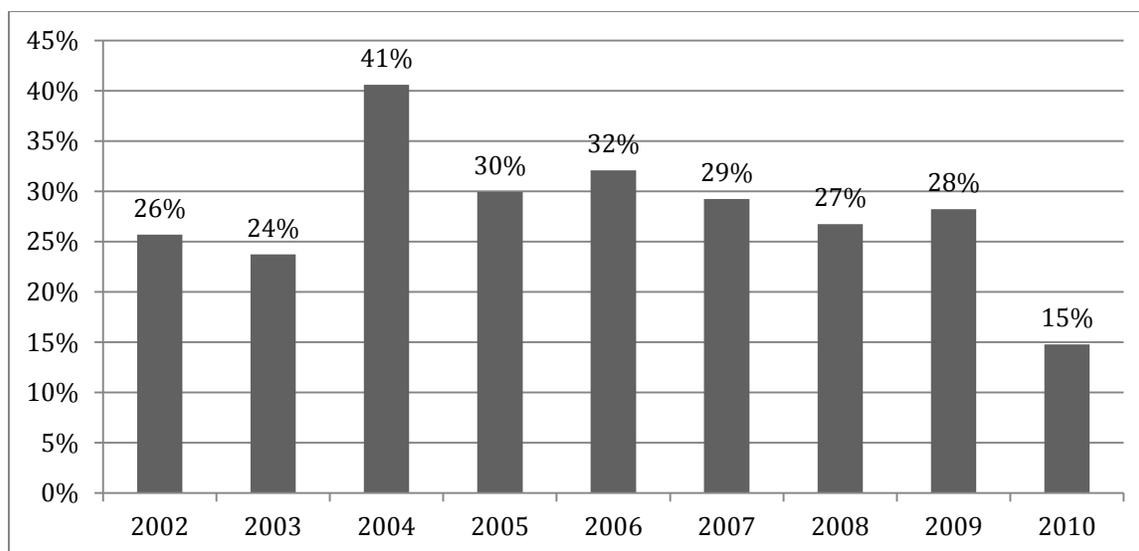
Analisando a base de dados da FINBRA, quando comparados os volumes anuais de transferências provenientes do FPM e do ICMS aos Municípios goianos, no período analisado o montante do FPM superou o valor do ICMS em no máximo 17%, sendo que para os anos de 2003, 2004 e 2010 o montante de transferências do ICMS superou o valor transferido pelo FPM. Essa é uma constatação importante, já que muitos estudos utilizam o FPM como a principal transferência intergovernamental para os Municípios.



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 11 – Evolução das Transferências Voluntárias (convênios, em R\$ milhão)

O montante das transferências voluntárias apresentou um aumento expressivo em 2004, superando os R\$ 300 milhões. É importante avaliá-las, pois apesar de terem destinação específica, ou seja, trata-se de uma receita vinculada a aplicação em objeto determinado, possuem discricionáriedade quanto a sua concessão, permitindo pressão política. Tanto que muitas dessas transferências são decorrentes de emendas parlamentares. Dessa forma, podem se tornar uma via mais fácil para o aumento da arrecadação municipal e induzir a caronismo fiscal, conforme discutido na literatura.



Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 12 – Relação entre Transferências Voluntárias e Receita Tributária

Quando comparado o volume de transferências voluntárias com a arrecadação da Receita Tributária, eles representaram, um aumento médio de 28% na Receita Tributária municipal. Porém, como existem condicionantes à sua concessão, nem todos os Municípios conseguem se beneficiar com esses recursos.

O Gráfico 11 demonstra a evolução das transferências de convênios, também chamadas de transferências voluntárias. É interessante verificar que nos anos de eleições municipais, 2004 e 2008, há aumento no montante das transferências voluntárias¹¹.

Os resultados da análise demonstrou que o total das receitas correntes dos Municípios no estado de Goiás somam um valor considerável, correspondente a 9,7% do PIB estadual em 2010. No período analisado, as receitas tributárias municipais cresceram quase duas vezes mais que o PIB. Isso indica uma evolução no esforço tributário, mesmo com o crescimento das transferências correntes, diminuindo a dependência municipal das transferências correntes de 80% em 2000 para 74% em 2010.

A receita tributária dos municípios está concentrada nos impostos, responsáveis por 92% da arrecadação própria. Entre os impostos, destaca-se o ISSQN que apresentou um crescimento significativo no período, sendo o principal imposto municipal.

Verificou-se que as principais transferências são o FPM e a cota-parte do ICMS e que as transferências voluntárias representam uma alternativa para aumento da receita municipal.

4.1.2. Análise por grupo de tamanho por município

Devido a grande diversidade dos Municípios, para melhor identificar as características da arrecadação municipal, realizou-se análise por grupo de tamanho de Municípios, conforme definição adotada pelo IBGE (ver página 58). A seguir são apresentados dados agregados por grupo de tamanho de município.

¹¹ Em 2000 e 2001 não havia identificação das transferências de convênio nos dados da FINBRA.

Tabela 3 – Quantidade de Municípios e população por grupo de tamanho de Municípios

Grupo de Tamanho de Município	Quantidade de Municípios	Participação no total	População (censo 2010)	Participação no total
Até 5 mil	100	40,65%	326.125	5,43%
De 5001 a 10.000	55	22,36%	388.090	6,46%
De 10.001 a 20.000	39	15,85%	534.136	8,90%
De 20.001 a 50.000	32	13,01%	984.512	16,40%
De 50.001 a 100.000	11	4,47%	830.766	13,84%
De 100.001 a 500.000	8	3,25%	1.638.158	27,29%
Mais de 500.000 ¹²	1	0,41%	1.302.001	21,69%
Total	246		6.003.788,00	

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE
Elaboração própria

Pela Tabela 3 pode-se verificar que 21,1% dos Municípios possuem 79,2% da população, sendo verdadeiro para esse caso o Princípio de Pareto (regra 80/20). A Lei de Pareto (também conhecido como princípio 80-20), afirma que para muitos fenômenos, 80% das consequências advêm de 20% das causas. Dessa forma, a população do Estado de Goiás se concentra nos Municípios com mais de 20 mil habitantes. Ainda podemos verificar que 49% da população residem nos nove maiores Municípios. Há então 194 Municípios com menos de 20 mil habitantes, sendo que cem possuem menos de cinco mil habitantes.

¹² O único Município com mais de 500 mil habitantes é a capital, Goiânia.

Tabela 4 – PIB e Receita Tributária em 2009 por grupo de tamanho de município

Grupo de Tamanho de Município	PIB (2009)¹³	Participação no total	Receita Tributária (2009)¹⁴	Participação no total
Até 5 mil	4.219.228.588,58	4,93%	32.117.907,00	2,41%
de 5.001 a 10.000	5.328.316.110,59	6,22%	44.122.311,11	3,31%
De 10.001 a 20.000	6.927.142.245,26	8,09%	46.327.905,21	3,47%
De 20.001 a 50.000	12.196.403.003,65	14,25%	97.979.126,37	7,34%
De 50.001 a 100.000	13.800.154.786,78	16,12%	112.927.397,48	8,46%
De 100.001 a 500.000	21.757.569.611,25	25,41%	213.765.755,28	16,02%
Mais de 500.000	21.386.529.540,50	24,98%	576.502.898,84	43,20%
Total	85.615.343.886,62		1.334.477.453,79	

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Mauro Borges/Segplan-GO
Elaboração própria

A regra de Pareto também é verdadeira para o Produto Interno Bruto, onde os Municípios com mais de 20 mil habitantes são responsáveis por 80,7% do PIB. Para o montante da arrecadação da Receita Tributária para 2009, esses mesmos Municípios são responsáveis por 75% do total, sendo que somente a capital é responsável por 43,2% da arrecadação de tributos municipais, sendo que esse percentual já foi de 60% no ano 2000, conforme a Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Participação na Receita Tributária por grupo de tamanho de município

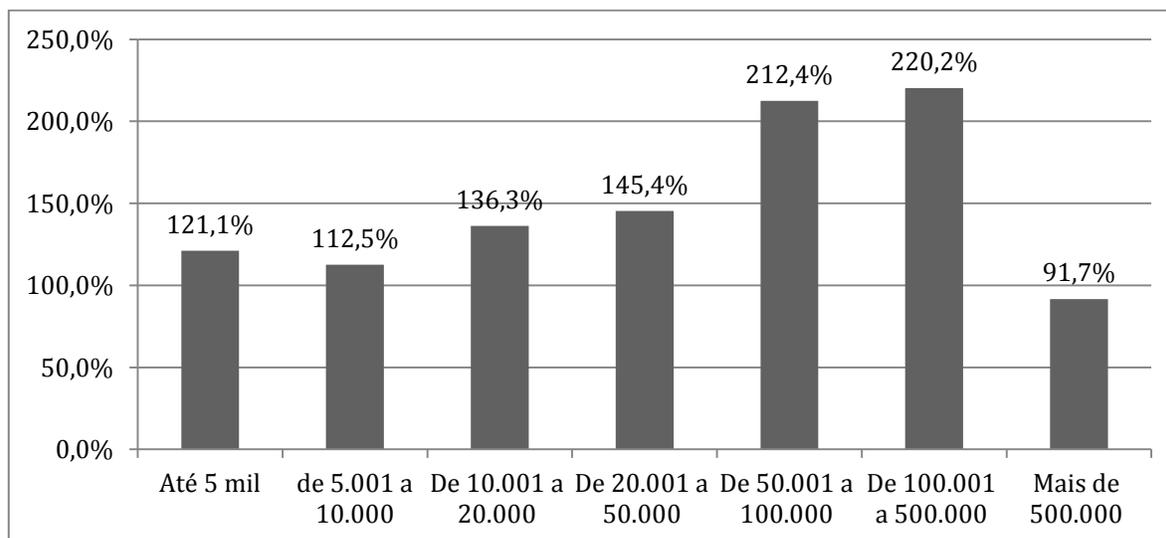
Grupo de Tamanho de Município	2000	2004	2008	2010
Até 5 mil	1,9%	2,3%	2,8%	3,5%
de 5.001 a 10.000	2,6%	2,8%	3,6%	4,2%
De 10.001 a 20.000	2,5%	3,6%	5,6%	4,6%
De 20.001 a 50.000	8,1%	9,3%	9,6%	10,4%
De 50.001 a 100.000	7,2%	10,2%	9,4%	9,7%
De 100.001 a 500.000	17,4%	16,3%	17,6%	19,8%
Mais de 500.000	60,2%	55,7%	51,5%	47,8%

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

¹³ Não existem dados disponíveis para o PIB de 2010 para os Municípios do Estado de Goiás.

¹⁴ Foi excluído o valor do Imposto de Renda da base de dados da FINBRA.

Essa diminuição da participação capital na arrecadação tributária municipal é explicada pelo Gráfico 13, que demonstra o crescimento na Receita Tributária por grupo de tamanho de município. Os principais avanços estão nos Municípios de 50 mil a 100 mil habitantes e de 100 mil a 500 mil habitantes.



Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Gráfico 13 – Crescimento da Receita Tributária por Grupo de Tamanho de Município entre 2000 e 2010.

Como os impostos são a principal fonte de receita própria dos Municípios, foi feita uma análise por Município de qual é o imposto com maior arrecadação. Nessa análise, foi utilizada a base da FINBRA considerando-se também o Imposto de Renda da folha de pagamento da prefeitura.

Tabela 6 – Imposto com maior arrecadação por Município (2010)

Imposto com maior arrecadação	Número de Municípios	Participação
IRRF	63	25,61%
ISSQN	115	46,75%
ITBI	55	22,36%
IPTU	14	5,69%

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

O resultado da análise demonstra que 63 Municípios, em 2010, registraram uma receita com o recolhimento do Imposto de Renda na folha de pagamento da prefeitura, que na verdade é uma dedução da despesa, superior à arrecadação propriamente dita de seus impostos. Esse resultado pode indicar as seguintes situações: uma despesa com pessoal alta na prefeitura, “preguiça” fiscal (não há esforço tributário para explorar suas bases, com baixa arrecadação dos impostos de competência municipal), ou ainda, as duas coisas. Desses Municípios, 47 possuem menos de 5 mil habitantes, dez estão no grupo entre 5 mil e 10 mil habitantes, cinco estão no grupo entre 10 mil e 20 mil habitantes, um Município entre 20 mil e 50 mil habitantes.

Tabela 7 – Transferências Correntes por Grupo de Tamanho de Município em 2010

<i>Grupo de Tamanho de Município</i>	<i>Transferências Correntes</i>	<i>Participação relativa</i>	<i>Transferências por habitante</i>	<i>Transferências por Município</i>
Até 5 mil	812.869.316,23	11,9%	2.492,51	8.128.693,16
de 5.001 a 10.000	640.274.155,09	9,4%	1.649,81	11.641.348,27
De 10.001 a 20.000	685.938.461,82	10,1%	1.284,20	17.588.165,69
De 20.001 a 50.000	1.171.355.164,82	17,2%	1.189,78	36.604.848,90
De 50.001 a 100.000	964.872.312,56	14,2%	1.161,42	87.715.664,78
De 100.001 a 500.000	1.315.731.715,86	19,3%	803,18	164.466.464,48
Mais de 500.000	1.211.643.911,53	17,8%	930,60	1.211.643.911,53

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

A Tabela 7 apresenta os valores das Transferências Correntes para o ano de 2010 por grupo de tamanho de município, em valores absolutos, relativos, por habitante e por Município. Essas relações representam o volume de transferências recebidas e serão utilizados para avaliar se existe correlação com o esforço tributário. Por um lado, verifica-se que quanto maior a população, maior será a o volume de transferências por Município, e por outro, quanto menor a população, maior será o valor da transferência por habitante.

Quando considerada a transferência por habitante, existe uma grande diferença relativa. Tomando como referência a menor transferência por habitante, de R\$ 803,18 para os Municípios que estão no grupo de 100 mil a 500 mil habitantes, os Municípios do grupo de 10 a 20 mil habitantes recebem o dobro desse valor, enquanto o grupo com Municípios de até 5 mil habitantes recebem o triplo.

Além de analisar o volume de transferências recebidas pelos Municípios, avaliou-se o nível de dependência que o Município possui das transferências, utilizando-se como indicador a proporção da Receita Corrente que é devida a transferências.

Tabela 8 – Relação entre a Transferência Corrente e Receita Corrente por grupo de tamanho de município.

<i>Grupo de Tamanho de Município</i>	2000	2004	2008	2010
Até 5 mil	92,6%	90,5%	91,7%	90,3%
de 5.001 a 10.000	88,3%	89,9%	87,1%	86,4%
De 10.001 a 20.000	89,6%	87,7%	84,8%	84,9%
De 20.001 a 50.000	88,0%	80,6%	81,8%	81,1%
De 50.001 a 100.000	84,6%	76,8%	74,5%	76,0%
De 100.001 a 500.000	78,0%	72,5%	75,5%	72,8%
Mais de 500.000	64,4%	56,4%	55,8%	54,9%

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

A Tabela 8 demonstra que quanto menor o Município maior é sua dependência das transferências correntes. Apesar de todos os grupos de Municípios terem diminuído a relação entre transferências correntes e receitas correntes entre 2000 e 2010, são justamente os Municípios maiores que mais diminuíram a sua dependência das transferências correntes. Os menores Municípios, com até 5 mil habitantes, possuem 90% de suas receitas correntes provenientes das transferências. São cem Municípios extremamente vulneráveis as medidas econômicas adotadas pelos governos federal e estadual e as consequentes variações nos volumes de transferências.

Nessa seção verificou-se a predominância dos Municípios com menos de 20 mil habitantes, cerca de 80% do total que possuem grande dependência das transferências intergovernamentais. A análise da arrecadação por tributo demonstrou que existem Municípios em que o valor o Imposto de Renda recolhido de seus servidores é superior a arrecadação dos tributos municipais, o que pode indicar o que Pereira Filho (2008) chama de preguiça fiscal.

A constatação que os Municípios menores recebem valores de transferências por habitante que chegam a ser duas ou três vezes maiores que o valor recebido pelos Municípios

maiores pode indicar falha de avaliação quanto ao hiato fiscal, conforme visto no referencial teórico. Segundo Mendes *et al* (2008), devido ao hiato fiscal pode haver situações em que cidades com maior capacidade fiscal necessitem mais das transferências que aquelas com menor potencial de arrecadação.

4.2. Avaliação do Esforço Tributário

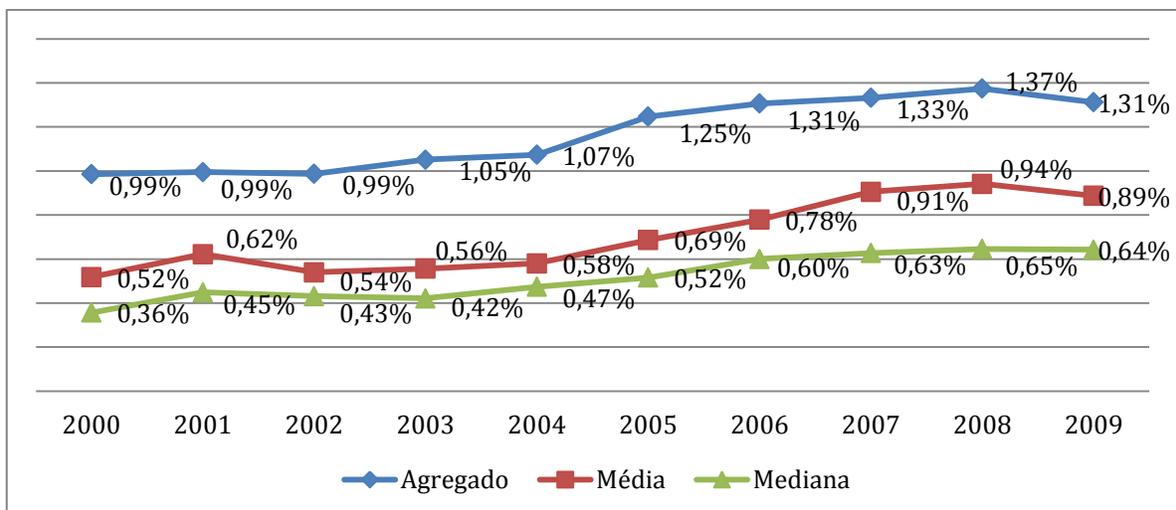
Os Municípios possuem sua base própria de arrecadação definida pela Constituição Federal que é complementada pelas transferências intergovernamentais. Vários autores têm sugerido uma possível relação negativa entre o esforço de arrecadação das unidades subnacionais e outras fontes de recursos, em particular, as transferências intergovernamentais (Blanco, 1998, Reis e Blanco, 1996, Shah, 1990, 1994, e outros).

Como já apresentado, a Receita Tributária é composta pelos impostos, taxas e contribuições de melhoria, sendo que os impostos de competência municipal são o IPTU, o ITBI e o ISSQN. Como a base de dados da FINBRA considera o Imposto de Renda retido pelos Municípios como receita tributária, e sendo que essa receita se caracteriza mais em uma dedução da despesa e não implica em esforço tributário, foi deduzido, nesta parte do trabalho, o seu valor da receita de impostos.

4.2.1. Esforço Tributário: Receita Tributária/PIB

A seguir, no gráfico 14, são apresentados os resultados para o período de 2000 a 2009¹⁵ para o conjunto dos Municípios goianos, considerando o valor agregado, a média e a medida para a relação Receita Tributária/PIB (RT/PIB). O valor agregado considera a soma de toda a Receita Tributária Municipal em relação com o soma de todos os PIBs municipais.

¹⁵ Os dados para o PIB municipal estão disponíveis até o ano de 2009.

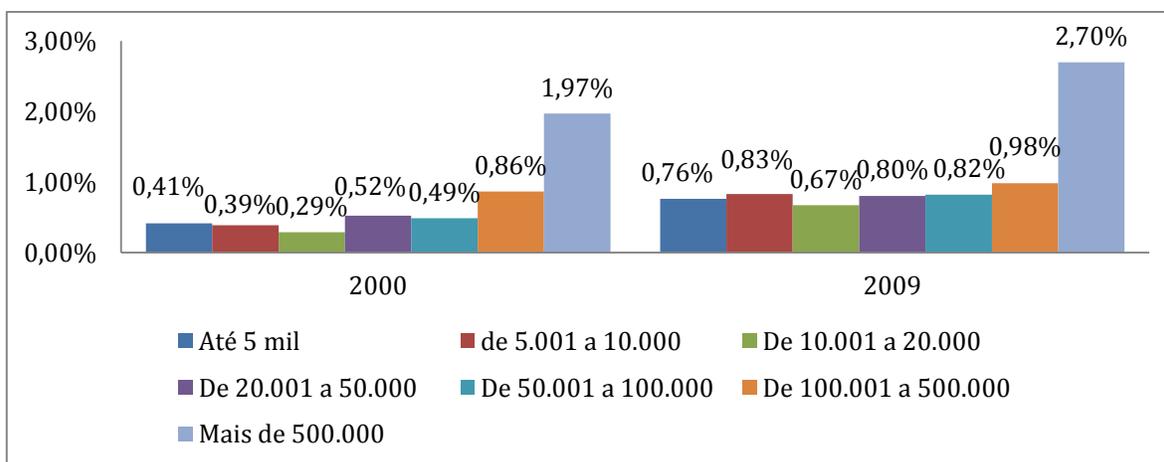


Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Mauro Borges
Elaboração própria

Gráfico 14 – Evolução da relação Receita tributária/PIB

Como a soma dos PIBs municipais é igual ao valor do PIB estadual, o gráfico demonstra que os Municípios aumentaram o esforço tributário, aumentando sua arrecadação em um ritmo maior que o crescimento do PIB estadual, atingindo o pico em 2008 com 1,37% do PIB e com um pequeno recuo em 2009 para 1,31% do PIB. Isso significa um crescimento 33% da carga tributária municipal em relação ao PIB.

A média e a mediana possuem praticamente o mesmo comportamento do valor agregado durante o período analisado. No entanto, observamos que a mediana é menor que a média, o que demonstra uma assimetria a direita, com a maioria dos Municípios com uma relação RT/PIB menor que a média. Isto significa que os poucos Municípios com alto esforço tributário puxam a média para cima.



Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Mauro Borges
Elaboração própria

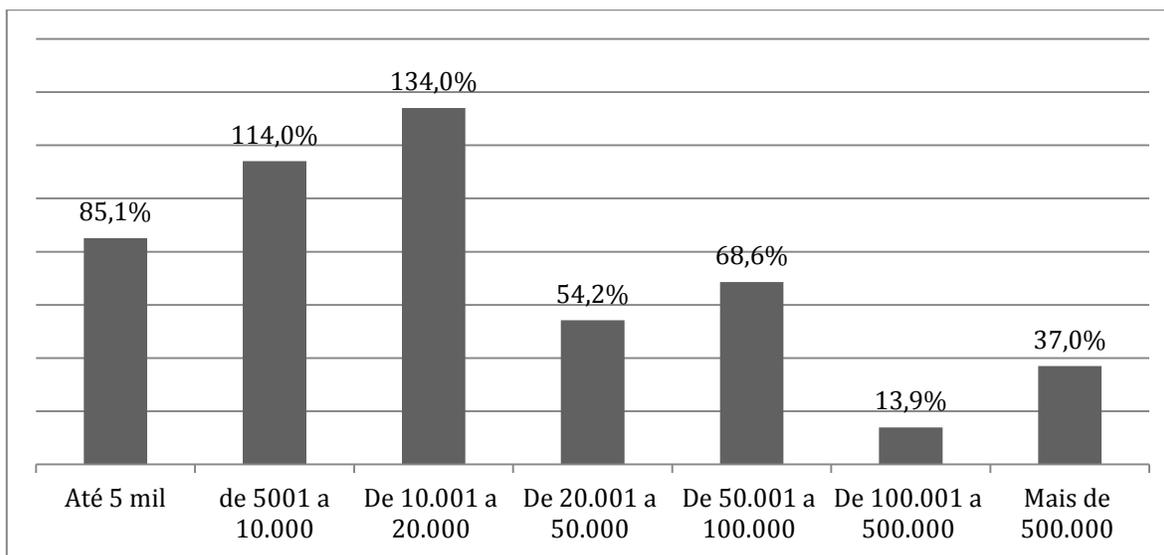
Gráfico 15 – Relação Receita Tributária/PIB por Grupo de Tamanho de Municípios

Ao analisar a relação RT/PIB por grupo de tamanho de Municípios, observa-se no Gráfico 15 que no ano 2000, os Municípios com menos de 100 mil habitantes apresentavam uma relação de RT/PIB de no máximo 0,52% (para o grupo com Municípios entre 20 mil a 50 mil habitantes), sendo que quando se considera o conjunto dos Municípios com menos de 100 habitantes, a relação RT/PIB é 0,44%.

No mesmo ano, para o grupo com Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes essa relação quase dobra em relação aos Municípios com menos de 100 habitantes (0,86%). Na capital (único Município com mais de 500 mil habitantes) a Receita Tributária chega a quase 2% do PIB local, conforme apresentado no o que demonstra menor esforço tributário por parte dos pequenos Municípios.

O gráfico ainda demonstra que não é o grupo com os menores Municípios (até 5 mil habitantes) que apresentam a menor relação RT/PIB. Tanto para o ano 2000, quando para 2009, a menor relação RT/PIB é do grupo com Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes.

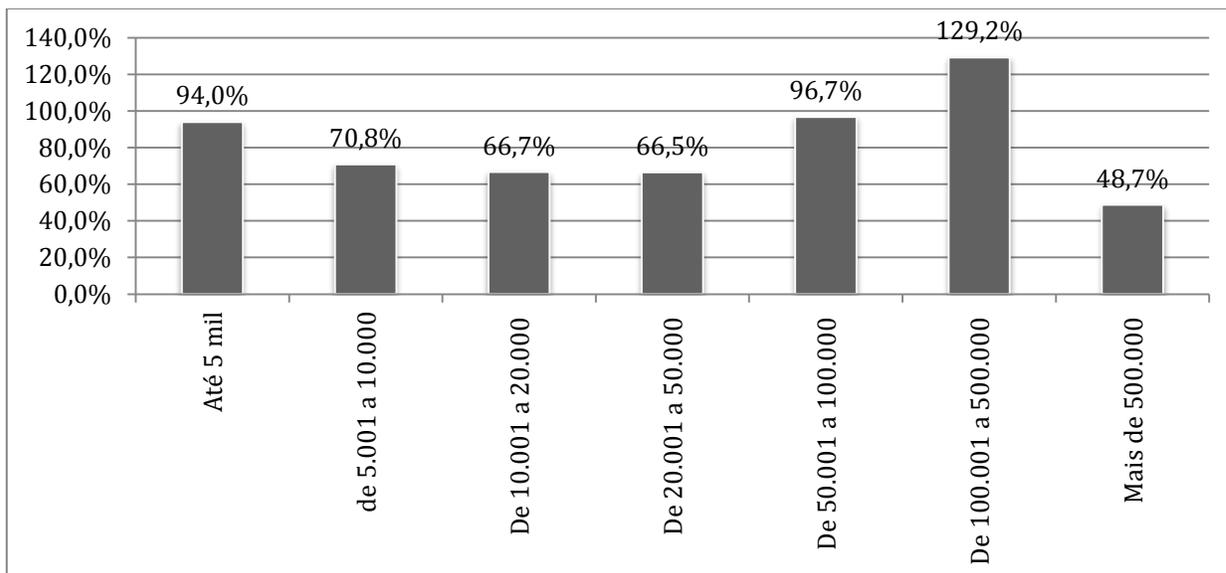
No ano de 2009 os resultados apontaram para um crescimento no esforço tributário para todos os grupos de tamanho de município, aumentando significativamente a relação RT/PIB para os Municípios com menos de 20 mil habitantes, conforme demonstrado no Gráfico 16.



Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Mauro Borges
Elaboração própria

Gráfico 16 – Crescimento da relação Receita Tributária/PIB entre 2000 e 2009 por grupo de tamanho de município

Para completar a análise, é importante verificar a evolução do PIB por grupo de tamanho de município, conforme demonstrado no Gráfico 17.



Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Mauro Borges
Elaboração própria

Gráfico 17 – Crescimento do PIB entre 2000 e 2009 por Grupo de Tamanho de Município

É interessante observar que são justamente os menores Municípios, com menos de 20.000 habitantes que registram o maior aumento no esforço tributário, e apesar de terem recebido os maiores valores de transferências por habitante e de possuírem a maior dependência de transferências. Isso contraria o que defende a literatura, que afirma que quanto maior o financiamento recebido pelos governos subnacionais pelos níveis superiores de governo, maior a tendência de irresponsabilidade fiscal (ALENCAR e GOBETTI, 2008).

Quando agregados em um só grupo, a relação RT/PIB dos Municípios com menos de 20 mil habitantes aumentou mais de duas vezes no período: de 0,35% em 2000 para 0,74% em 2009. Merece destaque o grupo de Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes, que mesmo tendo o menor crescimento no PIB, aumentou sua arrecadação por meio do esforço tributário.

Porém, quando analisamos o grupo dos Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes, observamos que apesar de ter sido o grupo com o maior crescimento do PIB no período analisado (138,6%), foi o que apresentou a menor evolução no esforço tributário (9,4%).

Esses resultados podem ser explicados pelo fato de que com o aumento do PIB, a arrecadação tributária aumenta na mesma proporção, sem necessidade de aumentar o esforço tributário. Além disso, como o esforço tributário já era alto, em comparação aos demais grupos, o custo marginal para aumentá-lo é maior que nos Municípios com baixa relação RT/PIB. Essa mesma explicação pode se aplicar ao caso da capital.

Além disso, é importante ressaltar o impacto dos *outliers*, ou seja, Municípios que possuem desempenho muito acima da média e com isso distorcem os resultados, principalmente quando consideramos os Municípios menores, que possuem baixa arrecadação tributária.

Devido a isso, para cada ano analisado foram identificados os *outliers*. Foram considerados *outliers* os Municípios com relação RT/PIB distantes mais de dois desvios padrões da média. Essa medida é importante não só para diminuir a dispersão dos dados, mas também para retirar valores inconsistentes devido a erro nas informações constantes na base de dados. O Anexo 1 apresenta relação dos Municípios classificados como *outliers* em cada ano analisado.

Nesse aspecto, merece destaque o Município de Rio Quente, que em todas as observações realizadas esteve no grupo de *outliers*, com relação RT/PIB variando entre 7 e 11% durante

o período analisado. O Município tem como principal atividade econômica o turismo devido às fontes de águas quentes.

4.3. Avaliação de correlação entre eficiência na arrecadação de tributos e transferências intergovernamentais recebidas

A primeira análise de correlação verificou a existência de dependência entre o esforço tributário e o volume de transferências correntes recebidas pelo Município para o período entre 2000 a 2009.

Tabela 9 – Correlação entre Receita Tributária/PIB e Transferência por habitante

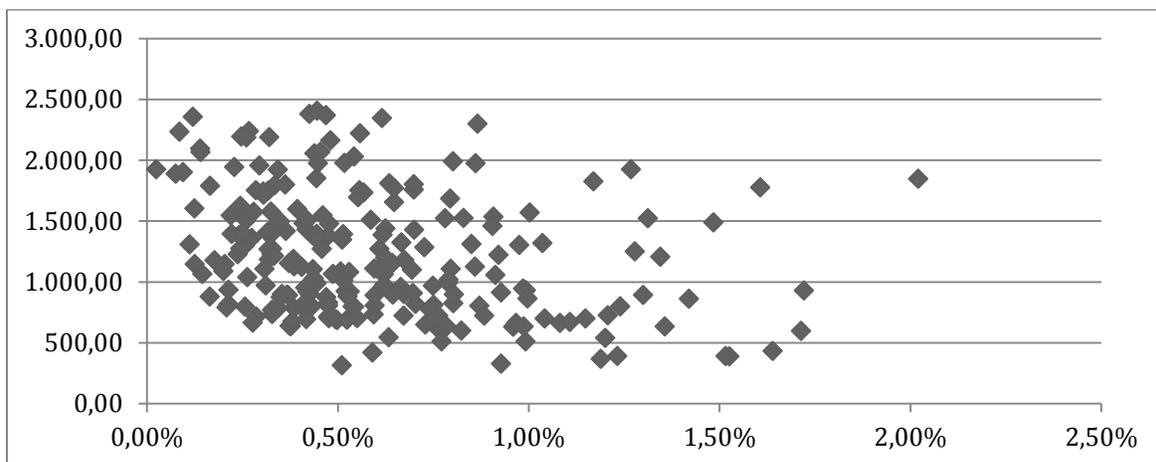
Ano	Coefficiente de Correlação Linear	Coefficiente de Correlação Exponencial	Tamanho da Amostra
2000	-0,2416	-0,2349	236
2001	-0,2400	-0,2467	236
2002	-0,2741	-0,3250	234
2003	-0,2808	-0,3509	235
2004	-0,2604	-0,3044	236
2005	-0,2888	-0,3613	232
2006	-0,2395	-0,3300	236
2007	-0,2000	-0,2529	232
2008	-0,1002	-0,1744	230
2009	-0,2837	-0,3390	232

Elaboração própria

Verificou-se a existência de uma correlação negativa entre as duas variáveis, ou seja, o volume de transferências impacta negativamente o esforço tributário, porém, a correlação é considerada fraca, conforme Callegari-Jacques (2003, p. 90).

Os resultados apontam para um pequeno aumento na correlação quando utilizada a relação exponencial, com exceção do ano 2000. O maior valor para o coeficiente de correlação exponencial foi obtido para o ano de 2005, com $r = -0,3613$, o que implica em um coeficiente de determinação de 0,131. Esse valor permite a interpretação de que o volume de transferências é responsável por 13,1% da variação negativa do esforço tributário. O

gráfico de dispersão para essa observação é apresentado a seguir. Ele demonstra forte dispersão dos dados e fraca correlação negativa.



Elaboração própria.

Gráfico 18 – Gráfico de dispersão para a Receita Tributária/PIB e Transferência/Habitante (2005)

Ao efetuar o teste de significância t de Student, considerando a hipótese nula de que a correlação é igual a zero, ela foi rejeitada para todos os anos, com exceção do ano de 2008, quando foi obtido o menor coeficiente de correlação. Porém, conforme Stevenson (2001), mesmo quando r não é considerado significativo, isto não implica necessariamente que as variáveis não sejam relacionadas.

Devida a fraca correlação, os resultados indicam que o volume de transferências influenciam, porém, não é o único, e, provavelmente, nem o mais importante fator que explica o esforço tributário.

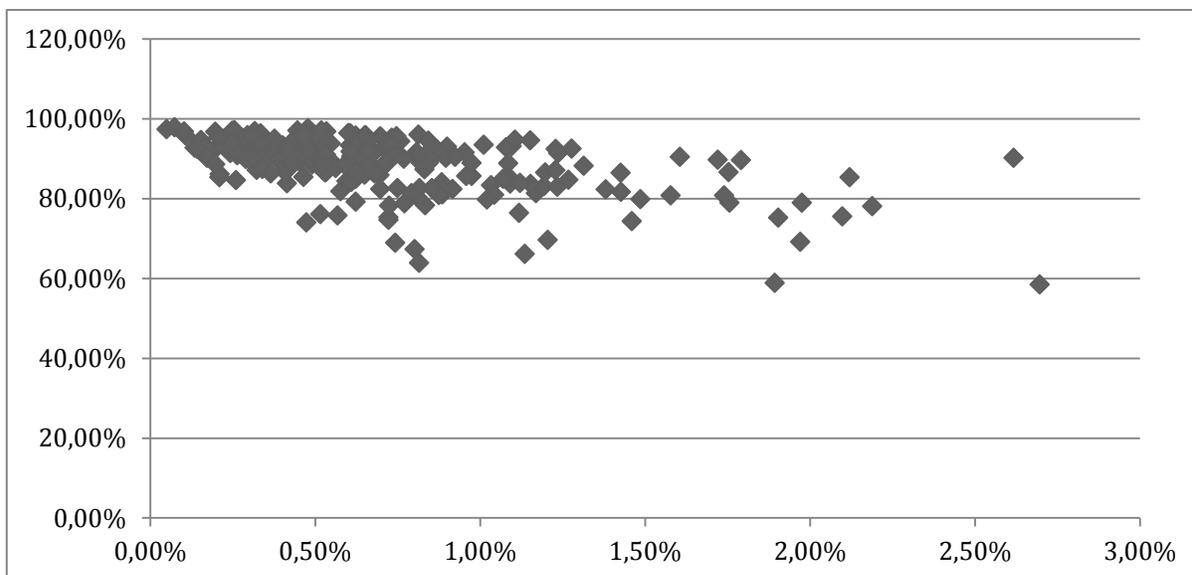
Tabela 10 – Correlação entre Receita Tributária/PIB e Transferências/Receita Corrente

Ano	Coefficiente de Correlação Linear	Coefficiente de Correlação Exponencial	Tamanho da Amostra
2000	-0,5244	-0,4037	236
2001	-0,4585	-0,3901	236
2002	-0,5301	-0,5126	234
2003	-0,5248	-0,5199	235
2004	-0,5197	-0,4713	236
2005	-0,4924	-0,5134	232
2006	-0,4946	-0,5078	236
2007	-0,5136	-0,5108	232
2008	-0,5239	-0,5494	230
2009	-0,5391	-0,4937	232

Elaboração própria

Na análise de correlação entre o esforço tributário e o nível de dependência dos Municípios das transferências correntes, obtiveram-se valores superiores a análise anterior. Neste caso, o coeficiente de correlação linear se mostrou maior que o exponencial. Além disso, os valores dos coeficientes foram superiores aos obtidos pela análise anterior, o que pode indicar que mais importante que o volume de transferências para explicar o baixo esforço tributário é o nível de dependência que o Município possui das transferências correntes. Conforme a classificação de Callegari-Jacques (2003) os coeficientes obtidos indicam intensidade moderada de correlação.

O maior valor para o coeficiente de correlação foi obtido para o ano de 2009, $r = -0,5391$, o que implica em um coeficiente de determinação 0,29, ou seja, o nível de dependência das transferências correntes é responsável pela variação de 29% da variação negativa do esforço tributário. A seguir, o Gráfico 19 apresenta o gráfico de dispersão para os valores de 2009.



Elaboração própria.

Gráfico 19 – Gráfico de Dispersão: Receita Tributária/PIB e Transferências/Receita Corrente (2009)

Ao se realizar o teste t de Student, considerando a hipótese nula de que a correlação é igual é zero, ela foi rejeitada para todos os anos, o que demonstra que a correlação é significativa entre as variáveis.

Por último, avaliou-se a relação entre o esforço tributário e o volume adicional de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias.

Tabela 11 – Correlação entre Receita Tributária/PIB e Transferências Voluntárias Totais/Receita Tributária

Ano	Coefficiente de Correlação Linear	Coefficiente de Correlação Exponencial	Tamanho da Amostra
2002	-0,35942	-0,375068	152
2003	-0,35850	-0,332980	173
2004	-0,42247	-0,356727	182
2005	-0,39446	-0,345316	186
2006	-0,32245	-0,32407	207
2007	-0,21273	-0,230002	197
2008	-0,28488	-0,284879	203
2009	-0,22363	-0,223634	200

Elaboração própria

Os resultados apresentados confirmam uma relação negativa entre o adicional de recursos conseguidos com transferências voluntárias, correntes e de capital, e o esforço tributário. O teste *t* de Student confirmou a existência de correlação significativa entre as variáveis.

Porém, os valores dos coeficientes de correlação foram inferiores aos valores obtidos em relação ao nível de dependência de transferências correntes. Observa-se que o coeficiente tem seu maior valor em 2004, $r = -0,42247$, um coeficiente moderado. Porém, nos anos seguintes o coeficiente de correlação inicia uma tendência de queda, chegando à $r = -0,22363$ em 2009, que indica fraca correlação conforme Callegari-Jacques (2003).

Isso pode ser explicado pelo fato de que o número de Municípios beneficiados por transferências voluntárias cresceu ao longo do período, conforme indicado na Tabela 11, pelo tamanho da amostra. Porém, o percentual de recursos adicionais conseguidos por meio de transferências voluntárias diminuiu ligeiramente após 2004, quando teve o maior incremento, mantendo-se praticamente constante nos anos seguintes, conforme demonstrado no Gráfico 11. Dessa forma, o volume de recursos por Municípios diminuiu.

Das três análises feitas, a variável que obteve a correlação mais forte foi o nível de dependência de transferências correntes. Mesmo assim, uma correlação moderada, que explica apenas 29% da variação negativa do esforço tributário. Apesar de esse resultado confirmar o que aponta a literatura, ele demonstra que existem outras variáveis explicativas para o baixo desempenho dos Municípios quanto ao esforço tributário. Inclusive, é possível que essas variáveis tenham maior influência que as transferências correntes. Para tentar identificar algumas dessas variáveis, a próxima seção apresenta uma análise utilizando os dez Municípios com melhor desempenho no esforço tributário por grupo de tamanho de município.

4.4. Análise do Esforço Tributário e Transferências por grupo de tamanho de município

4.4.1. Análise do Esforço Tributário: Municípios até 5 mil habitantes

Quando analisamos o grupo dos Municípios com menos de 5.000 habitantes, a média de crescimento para a RT/PIB no período de 2000 a 2009 foi de 576% com desvio padrão 3.289%, o que demonstra a grande heterogeneidade do grupo. Esses valores altos se devem

ao fato que no ano 2000 vários Municípios tiveram uma arrecadação muito pequena. Neste ano, a receita tributária média foi de R\$ 90 mil e a mediana da receita tributária R\$ 49 mil para o grupo. Em 2009 a receita tributária média cresce para R\$ 321 mil e a mediana para R\$ 166 mil.

Nesse grupo, alguns Municípios merecem destaque, como o Município de Rio Quente, já mencionado anteriormente. Pelo fato de ter sido classificado em todos os anos, com alta relação RT/PIB, o crescimento do esforço tributário no período foi comparativamente baixo, cresceu 14,7%, já que já tinha uma relação alta no ano 2000 (RT/PIB = 9,23%). A principal receita tributária do Município é o ISSQN, responsável por 70% da arrecadação tributária em 2009.

Tabela 12 – Municípios com menos de 5000 habitantes as com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Região de Planejamento - Segplan/GO	Receita Tributária 2009 (R\$ mil)	PIB 2009 (R\$ mil)	RT/PIB	Posição Ranking PIB do grupo
Rio Quente	Região Sul Goiano	5.232	49.452	10,58%	20°
Davinópolis	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	1.635	22.485	7,27%	73°
Três Ranchos	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	1.342	23.100	5,81%	71°
Aporé	Região Sudoeste Goiano	2.678	81.910	3,27%	8°
Colinas do Sul	Região Nordeste Goiano	565	21.581	2,62%	80°
Pilar de Goiás	Região Centro Goiano	394	22.014	1,79%	15°
Santa Isabel	Região Centro Goiano	653	37.564	1,74%	29°
Baliza	Região Oeste Goiano (Eixo GO-060)	399	23.190	1,72%	70°
Mutunópolis	Região Norte Goiano	391	29.755	1,31%	54°
Cachoeira de Goiás	Região Oeste Goiano (Eixo GO-060)	185	14.494	1,28%	97°

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

A **Tabela 12** apresenta os 10 Municípios com as maiores relações RT/PIB em 2009. Além do indicador, a tabela informa o montante da Receita Tributária, o PIB do Município para o

ano analisado e a posição do Município no ranking do PIB para o grupo dos Municípios com até 5 mil habitantes.

Verifica-se que sete das dez regiões de planejamento adotadas pela Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás (Segplag/GO) estão representadas na tabela, o que indica que não há concentração dos melhores desempenhos em uma determinada área geográfica. Desses Municípios, os oito primeiros tiveram como maior fonte de receita o ISSQN, enquanto que os dois últimos (Mutunópolis e Cachoeira de Goiás) tiveram o ITBI com o maior gerador de recursos.

Nesse grupo, além do Município de Rio Quente, mais três Municípios se destacam pelo aumento consistente no esforço tributário no Município ao longo do período analisado: Aporé, Davinópolis e Colinas do Sul. Esses Municípios apresentaram uma alta relação RT/PIB que se manteve por três anos ou mais até 2009.

O Município de Davinópolis possui o segundo melhor desempenho do grupo, mesmo com o PIB na 73ª posição no grupo dos Municípios com até 5 mil habitantes. A receita tributária média anual do Município foi de R\$ 36 mil até 2006, o que representa um esforço tributário de 0,25% da relação RT/PIB. A partir de 2007, a receita tributária média sobe para cerca de R\$ 1,5 milhão por ano, devido a elevação do esforço tributário para 7,14% na relação RT/PIB. Com isso, mesmo tendo um dos menores PIB dentro do grupo, o Município de Davinópolis conseguiu realizar um esforço que o coloca na segunda colocação quanto a arrecadação tributária em seu grupo.

O Município de Colinas do Sul também está na parte de baixo do ranking do PIB em 2009, ocupando a 80ª colocação, mas sendo o quinto com maior esforço tributário no mesmo ano. Sua relação RT/PIB apresentou um valor médio anual de 0,86% até 2006, subindo para 3,11% de média entre 2007 e 2009.

Já o Município de Aporé está entre os Municípios com menos de 5 mil habitantes com maior PIB: ocupa a 8ª colocação no ranking. E mesmo tendo uma receita tributária muito acima da média, realizou um aumento em sua relação RT/PIB a partir de 2005. A média anual da relação PIB/RT subiu de 1,1% entre 2000 e 2004, para uma média anual de 3,3% nos anos seguintes. Essa elevação do esforço tributário coincide com o início da gestão do prefeito eleito em 2004.

É interessante observar que entre os dez Municípios com os maiores PIBs do grupo, apenas Aporé possui um bom desempenho quanto ao esforço tributário. Os demais apresentaram relações RT/PIB menores que 0,67%.

O Município de Alto Horizonte, devido a instalação e operação de uma empresa mineradora, teve o seu PIB elevado de R\$ 27 milhões em 2006 para R\$ 357 milhões em 2007 (aumento de 13 vezes), o que impactou diretamente em sua Receita Tributária. Com isso, a receita tributária anual média passou de R\$ 86,5 mil, para uma arrecadação média de R\$ 2,2 milhões nos anos seguintes.

Essa transformação elevou Alto Horizonte a primeira posição no ranking do PIB dos Municípios com até 5 mil habitantes (R\$ 411 milhões em 2009, montante 2,3 vezes maior que o segundo colocado).

No entanto, não se observa o mesmo desempenho quanto ao esforço tributário. A relação média anual RT/PIB para Alto Horizonte que era de 0,24% até 2004, passou para 4,79% em 2005 e 9,65% em 2006, porém, nos anos seguintes recuou para a média anual de 0,56%, demonstrando que após um pico de esforço tributário houve um afrouxamento quanto ao esforço tributário. Isso pode estar relacionado ao excesso de recursos oriundos tanto da arrecadação própria, que continuou em um patamar muito superior ao anterior, e ao acréscimo nas transferências.

O caso de Alto Horizonte contribuiu para a hipótese de que em localidades em que há um grande crescimento do PIB, o conseqüente aumento da Receita Tributária induz o Município a permanecer no mesmo nível de esforço tributário, ou até recuar, como o correu em Alto Horizonte após 2006.

Tabela 13 – Municípios com menos de 5000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009

Município	Região de Planejamento - Seplan/GO	Transferências Correntes (R\$ mil)
Alto Horizonte	Região Norte Goiano	27.825
Turvelândia	Região Sudoeste Goiano	12.889
Perolândia	Região Sudoeste Goiano	10.464
Gouvelândia	Região Sudoeste Goiano	10.001
Campinaçu	Região Norte Goiano	9.866
Três Ranchos	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	9.664
Aporé	Região Sudoeste Goiano	8.986
Amaralina	Região Norte Goiano	8.945
Vila Boa	Região do Entorno do Distrito Federal	8.851
Santo Antônio da Barra	Região Sudoeste Goiano	8.772

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria

O Município de Alto Horizonte também é o que mais recebeu transferências correntes em 2009, conforme a Tabela 13, e um montante muito superior aos demais Municípios. Desse total, R\$ 11,5 milhões correspondem a quota-parte do ICMS, e R\$ 9,9 milhões referentes a cota-parte da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM. Esses valores são superiores ao repasse do FPM ao Município, que somou R\$ 4,1 milhões em 2009. Como a quota-parte do ICMS e a CFEM são transferências predominantemente devolutivas, o significativo aumento no PIB municipal teve impacto não só no aumento da arrecadação tributária, como também nas transferências correntes. Essa situação pode gerar um quadro de excesso de recursos para o Município, podendo até mesmo gerar problemas de gestão, caso a administração pública municipal não se aparelhe para fazer a administração dessa receita.

Com esses valores, o Município de Alto Horizonte é o que possui o maior valor de Receitas Correntes por habitante em todo o estado de Goiás. Se há folga no caixa da prefeitura, não há incentivos para aumentar o esforço tributário.

Por último, vale destacar também o Município de Aporé, que é 7º colocado nos valores recebidos das transferências correntes, possui o 8º PIB do grupo e ainda é o 4º quanto ao esforço tributário.

4.4.2. Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes

Os 55 Municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes apresentaram um crescimento médio de 250% da relação RT/PIB entre 2000 e 2009, com um desvio padrão de 591%, apresentam menor dispersão que o grupo anterior, porém, também heterogêneo. A receita tributária média para esse grupo foi de R\$ 219 mil em 2000, com mediana de R\$ 152 mil. No ano de 2009, a média da receita tributária foi para R\$ 1 milhão e mediana de R\$ 518 mil.

Tabela 14 – Municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Região de Planejamento - Segplan/GO	Receita Tributária 2009 (R\$ mil)	PIB 2009 (R\$ mil)	RT/PIB	Posição Ranking PIB do grupo
Barro Alto	Região Centro Goiano	9.188	89.570	10,26%	19º
Itarumã	Região Sudoeste Goiano	3.045	85.042	3,58%	24º
Aruanã	Região Noroeste Goiano	1.285	73.282	1,75%	28º
Alto Paraíso de Goiás	Região Nordeste Goiano	768	47.817	1,61%	43º
Goianira	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	754	47.800	1,58%	44º
Nazário	Região Oeste Goiano (Eixo GO-060)	1.306	103.092	1,27%	15º
Aragoiânia	Região Metropolitana de Goiânia	532	43.015	1,24%	48º
Abadia de Goiás	Região Metropolitana de Goiânia	479	38.975	1,23%	50º
Buriti Alegre	Região Sul Goiano	1.687	141.374	1,19%	9º
Itajá	Região Sudoeste Goiano	698	63.981	1,09%	30º

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

A Tabela 14 apresenta os 10 Municípios do grupo com melhor desempenho na relação RT/PIB para o ano de 2009. Mais uma vez, estão representadas sete das dez regiões de planejamento da Segplan/GO. Também se verifica o bom desempenho quanto ao esforço

tributário de Municípios que apresentam baixo PIB, conforme a posição no ranking do grupo de Municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes.

Tabela 15 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Maior Fonte de Receita Tributária	% Receita Tributária
Barro Alto	ISSQN	90,9%
Itarumã	ISSQN	75,7%
Aruanã	IPTU	47,0%
Alto Paraíso de Goiás	IPTU	38,5%
Goiandira	ISSQN	69,8%
Nazário	ITBI	61,8%
Aragoiânia	ITBI	44,1%
Abadia de Goiás	ISSQN	33,0%
Buriti Alegre	ISSQN	33,7%
Itajá	ITBI	52,4%

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Conforme a Tabela 15, os dois primeiros colocados no ranking de esforço tributário, Barro Alto e Itarumã, e o Município de Goiandira têm sua arrecadação tributária concentrada no ISSQN. Além desses, apenas o Município de Nazário apresenta concentração de mais de 60% em um só tributo, o ITBI. Itajá obteve 52,4% dos seus recursos tributários do ITBI. Os demais Municípios possuem sua arrecadação distribuída entre as demais fontes tributárias.

Os Municípios desse grupo que apresentaram resultados consistentes durante o período analisado foram Alto Paraíso, Aruanã, Barro Alto e Itarumã,

O Município de Alto Paraíso desde 2000 apresenta resultados superiores na relação RT/PIB, mantendo esse comportamento ao longo do período analisado.

Em Barro Alto, a relação RT/PIB passou de uma média anual de 0,43% até 2005 para 5,7% nos anos seguintes, tornando o Município com melhor desempenho quanto ao esforço tributário para o seu grupo. Não houve aumento expressivo do PIB municipal nesse período. A economia do Município é baseada na atividade de mineração.

O Município de Aruanã passou de uma média anual de 1,03% da relação RT/PIB até 2004, para uma média anual de 1,64% nos anos seguintes. A economia do Município é baseada no turismo.

Em Itarumã, o esforço tributário indicado pela relação RT/PIB apresentou uma média anual de 0,71% até 2006, subindo para 3,16% a partir de 2007.

Observou-se queda significativa no esforço tributário do Município de Cavalcante, que cai de uma média anual de 2,9% na relação RT/PIB entre 2000 e 2002, para uma média anual de 0,15% nos anos seguintes. Com isso, a receita tributária média anual cai de 2,2 milhões até 2003 para uma receita tributária média de R\$ 311 mil nos anos seguintes. Essa queda aconteceu mesmo com aumento significativo do PIB, municipal que levou o Município a ocupar a 6ª colocação no ranking do PIB em 2009.

Tabela 16 – Municípios com menos de 5.001 a 10.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009

Município	Região de Planejamento - Seplan/GO	Transferências Correntes (R\$ mil)	Posição Ranking PIB do grupo
Cachoeira Dourada	Região Sul Goiano	21.007	2º
Chapadão do Céu	Região Sudoeste Goiano	20.136	1º
Cavalcante	Região Nordeste Goiano	18.633	6º
Corumbaíba	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	17.038	3º
Barro Alto	Região Centro Goiano	15.671	19º
Aruanã	Região Noroeste Goiano	15.013	28º
Ouvidor	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	12.571	5º
Cezarina	Região Sul Goiano	11.898	8º
Montes Claros de Goiás	Região Oeste Goiano (Eixo GO-060)	11.553	14º
Serranópolis	Região Sudoeste Goiano	11.490	7º

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Entre os dez Municípios que mais receberam transferências correntes, verifica-se também que estão os Municípios com maior PIB. Nos dois primeiros, Cachoeira Dourada e Chapadão do Céu, a cota-parte do ICMS é responsável por mais de 50% das transferências.

Em Cavalcante, a cota-parte do ICMS corresponde à 43% do valor das transferências. Esse município, como visto anteriormente, diminuiu o seu esforço tributário ao longo do período estudado, apesar do aumento do PIB. A explicação pode estar no fato que a receita foi incrementada pelo aumento da cota-parte do ICMS, possibilidade ao Município diminuir o esforço tributário.

Verifica-se então que a cota-parte do ICMS, ao devolver parte do valor agregado ao Município pode gerar incentivos para que o Município não explore sua base tributária própria.

4.4.3. Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes

Esse grupo apresentou o maior crescimento no esforço tributário no período analisado, conforme o Gráfico 16, apesar de permanecer como o grupo com a menor relação RT/PIB. A média de crescimento dos Municípios desse grupo para a relação RT/PIB entre 2000 e 2009 foi de 158%, com desvio padrão de 189%. A receita tributária média cresce de R\$ 304 mil em 2000 (com mediana de R\$ 242 mil) para R\$ 1,2 milhão em 2009 (com mediana de R\$ R\$ 811 mil).

A Tabela 17 apresenta os dados para os dez Municípios com os melhores indicadores de esforço tributário para o ano de 2009, entre os 39 Municípios do grupo.

Tabela 17 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Região de Planejamento - Segplan/GO	Receita Tributária 2009 (R\$ mil)	PIB 2009 (R\$ mil)	RT/PIB	Posição Ranking PIB do grupo
Caçu	Região Sudoeste Goiano	6.523.056,47	163.472.569,71	3,99%	15°
Mara Rosa	Região Norte Goiano	1.761.074,15	83.060.507,46	2,12%	30°
Cachoeira Alta	Região Sudoeste Goiano	2.622.263,31	132.794.647,17	1,97%	18°
Petrolina de Goiás	Região Centro Goiano	1.017.856,83	71.342.063,75	1,43%	35°
Jussara	Região Oeste Goiano (Eixo GO-060)	2.323.729,27	188.344.224,44	1,23%	11°
Abadiânia	Região do Entorno do Distrito Federal	963.227,63	82.400.493,66	1,17%	32°
Iaciara	Região Nordeste Goiano	891.448,70	82.438.884,82	1,08%	31°
Crixás	Região Norte Goiano	2.168.611,55	209.922.600,17	1,03%	10°
Campinorte	Região Norte Goiano	811.500,80	83.268.479,71	0,97%	29°
Hidrolândia	Região Metropolitana de Goiânia	2.281.020,00	257.722.521,12	0,89%	8°

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Nesse grupo também se observa que os Municípios com os maiores PIBs não possuem os melhores indicadores de esforço tributário. Apenas o Município de Hidrolândia, que possui o 8° maior PIB do grupo está na décima colocação.

Tabela 18 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Maior Fonte de Receita Tributária	% Receita Tributária
Caçu	ISSQN	86,3%
Mara Rosa	ISSQN	67,7%
Cachoeira Alta	ISSQN	77,3%
Petrolina de Goiás	ITBI	34,2%
Jussara	ITBI	62,6%
Abadiânia	ISSQN	28,7%
Iaciara	ITBI	47,4%
Crixás	ISSQN	78,4%
Campinorte	ISSQN	39,9%
Hidrolândia	IPTU	37,0%

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Também nesse grupo a principal fonte de receita tributária foi o ISSQN, sendo a principal fonte de receita para metade dos Municípios com melhor desempenho no esforço fiscal desse grupo. Com exceção de Campinorte, os demais concentram mais de 67% da receita tributária no ISSQN.

Destacam-se nesse grupo os Municípios de Caçu e Abadiânia, com desempenhos consistentes ao longo do período estudado.

O Município de Caçu apresentou uma Receita Tributária média anual de R\$ 800 mil até 2006, quando ela cresce sete vezes, atingindo a média anual de 5,6 milhões de 2007 a 2009. Como o crescimento na Receita Tributária foi muito superior ao crescimento do PIB, o Município se destaca no esforço tributário em seu grupo. Em 2009, além de obter o melhor desempenho na relação RT/PIB, também foi o Município com maior Receita Tributária.

Abadiânia apresentou um desempenho constante ao longo do período analisando, mantendo o esforço tributário acima dos demais Municípios do grupo, em um média anual de 1,41% na relação RT/PIB.

Os dados mostram que alguns Municípios apresentam uma Receita Tributária superior aos demais, porém, com o esforço tributário inferior. Ou seja, são Municípios que, em tese, poderiam aumentar ainda mais sua arrecadação. Por exemplo, Caiapônia possui uma receita tributária média anual de R\$ 1,5 milhão, a 9ª maior do grupo, mesmo com uma relação RT/PIB média de 0,70% (19º no grupo).

Tabela 19 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009

Município	Região de Planejamento Seplan/GO	Transferências Correntes (R\$ mil)	Posição Ranking PIB do grupo
São Simão	Região Sudoeste Goiano	37.772	1º
Crixás	Região Norte Goiano	23.999	10º
Silvânia	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	22.745	4º
Campos Belos	Região Nordeste Goiano	21.293	24º
Jussara	Região Oeste Goiano (Eixo GO- 060)	20.914	11º
Mozarlândia	Região Norte Goiano	19.608	3º
Montividiu	Região Sudoeste Goiano	18.666	2º
Hidrolândia	Região Metropolitana de Goiânia	18.371	8º
Rubiataba	Região Centro Goiano	18.318	16º
Nova Crixás	Região Norte Goiano	18.072	14º

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria

Entre os Municípios que recebem as maiores transferências correntes, três figuram entre os dez com maior esforço tributário no grupo: Jussara, Crixás e Hidrolândia. Por outro lado, os quatro maiores PIBs do grupo, também estão entre os que mais recebem transferências.

O Município que mais recebe transferências é também o Município com o maior PIB do grupo: São Simão. Do total de transferências, 60% é proveniente da cota-parte do ICMS (R\$ 22,8 milhões). Para esse ano, a relação RT/PIB de São Simão foi de apenas 0,20%.

4.4.4. Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes

Os 32 Municípios desse grupo apresentaram um crescimento médio de 79% na relação RT/PIB entre 2000 e 2009, com um desvio padrão de 110%. Já a receita tributária média evoluiu de R\$ 1,2 milhão em 2000, com praticamente igual valor para a mediana, para R\$ 3 milhões e mediana de R\$ 2,4 milhões em 2009 (crescimento de 250% na receita tributária média).

Tabela 20 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Região de Planejamento - Seplan/GO	Receita Tributária (R\$ mil)	PIB (R\$ mil)	RT/PIB	Ranking PIB
Porangatu	Região Norte Goiano	6.978	332.653	2,10%	17°
Jaraguá	Região Centro Goiano	5.699	299.434	1,90%	20°
Bom Jesus de Goiás	Região Sul Goiano	4.213	283.610	1,49%	22°
Goianira	Região Metropolitana de Goiânia	2.614	189.322	1,38%	30°
Nerópolis	Região Metropolitana de Goiânia	3.900	338.301	1,15%	16°
Quirinópolis	Região Sudoeste Goiano	7.829	700.326	1,12%	3°
Ceres	Região Centro Goiano	2.100	193.604	1,08%	27°
Goiás	Região Noroeste Goiano	2.024	207.812	0,97%	26°
Uruaçu	Região Norte Goiano	3.360	350.877	0,96%	14°
Padre Bernardo	Região do Entorno do Distrito Federal	1.479	160.105	0,92%	32°

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Os Municípios com os desempenhos mais consistentes para esse grupo são: Quirinópolis, Nerópolis, Goianira e Jaraguá.

O Município de Quirinópolis se destaca em todos os aspectos analisados, para o ano de 2009. Apresentou a maior Receita Tributária do grupo, possui o 3° maior PIB e a 6° melhor relação RT/PIB. Foi o único Município situado entre os 10 maiores PIB do grupo que figura entre os 10 melhores desempenhos quanto ao esforço tributário. Durante o período analisado, o Município passou de uma relação RT/PIB média anual de 0,80% entre 2000 a 2004, para uma média anual de 1,65% entre 2005 a 2009. Com isso, a Receita Tributária

média anual passa de R\$ 3 milhões entre 2000 e 2004, para R\$ 8,8 milhões para os anos seguintes (crescimento de 293%).

Nerópolis, situada na Região Metropolitana de Goiânia, é beneficiada pela proximidade com a capital e pela instalação e operação de uma grande indústria alimentícia. A relação RT/PIB permanece alta em relação aos demais Municípios do grupo durante todo o período estudado, com uma média anual de 1,2%.

Outro Município da Região Metropolitana de Goiânia com bom desempenho no grupo é Goianira. É verificado aumento da relação RT/PIB no período, passando de uma média anual de 0,70% entre 2000 e 2004, para 1,20% entre 2005 e 2009. Com isso, a Receita Tributária anual média subiu R\$ 1,2 milhão, no primeiro período, para R\$ 2,2 milhões no período seguinte.

Em Jaraguá, também há uma evolução no esforço tributário. Entre 2000 e 2004, o Município registrou uma média anual de 0,61% na relação RT/PIB, porém, a partir de 2005 a média anual foi para 1,3%. Com isso a receita tributária média saltou de R\$ 1,3 milhão para R\$ 3,6 milhões (crescimento de 277%).

É interessante observar que nos três Municípios mencionados que apresentaram evolução no esforço tributário, Quirinópolis, Goianira e Jaraguá, o aumento se dá após as eleições municipais de 2004, coincidindo o aumento das receitas tributárias com o primeiro ano de mandato dos prefeitos eleitos. Essa constatação pode levantar mais uma variável para explicar o esforço tributário municipal: a gestão municipal, ou seja, a decisão política do chefe do Poder Executivo local em aumentar ou não sua arrecadação própria.

A Tabela 17 considerou somente os resultados para o ano de 2009. Quando analisado os resultados para o período de 2000 a 2009, outros Municípios apresentam valores consistentes e acima da média, como São Miguel do Araguaia (média anual de 1,23% na relação RT/PIB) e Pirenópolis (média anual de 1,13% na relação RT/PIB)

Tabela 21 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Maior Fonte de Receita Tributária	% Receita Tributária
Porangatu	ISSQN	71,9%
Jaraguá	ISSQN	61,6%
Bom Jesus de Goiás	ITBI	45,0%
Goianira	ISSQN	37,6%
Nerópolis	ISSQN	54,8%
Quirinópolis	ISSQN	56,1%
Ceres	ISSQN	40,1%
Goiás	IPTU	44,0%
Uruaçu	ISSQN	58,1%
Padre Bernardo	IPTU	36,9%

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

A Tabela 21 demonstra que o ISSQN foi a maior fonte de receita tributária para sete dos dez Municípios com melhor desempenho no esforço tributário em 2009, porém, com menor concentração que nos grupos anteriores. Somente Porangatu e Jaraguá possuem mais de 60% da receita tributária proveniente do ISSQN. Nos Municípios de Goiás e Padre Bernardo, o IPTU aparece como maior fonte de receita, porém, com participação inferior a 50% do total das receitas tributárias. Em Bom Jesus de Goiás, o ITBI foi a principal fonte de receita.

Tabela 22 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009

Município	Região de Planejamento Seplan/GO	Transferências Correntes (R\$ mil)	Posição Ranking PIB do grupo
Niquelândia	Região Norte Goiano	68.360	4°
Minaçu	Região Norte Goiano	54.927	6°
Goiatuba	Região Sul Goiano	50.366	2°
Cristalina	Região do Entorno do Distrito Federal	47.528	1°
Santa Helena de Goiás	Região Sudoeste Goiano	45.891	7°
Quirinópolis	Região Sudoeste Goiano	41.774	3°
Inhumas	Região Metropolitana de Goiânia	41.409	10°
Morrinhos	Região Sul Goiano	37.384	5°
Porangatu	Região Norte Goiano	37.133	17°
Itaberaí	Região Noroeste Goiano	36.195	8°

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Ao analisar os dez Municípios com maiores receitas de transferências correntes, percebe-se predominância dos Municípios com os maiores PIBs. Quirinópolis e Porangatu são Municípios que aparecem nesse ranking e também estão entre os dez maiores esforços tributários do grupo.

Para esses Municípios, a participação do FPM varia entre 16% (Niquelândia) e 35% (Morrinhos) do total das transferências correntes.

Os Municípios de Niquelândia e Minaçu, situados na mesma Região Norte Goiano, além da cota-parte do ICMS no valor de R\$ 33 milhões para cada, ainda recebem um volume considerável de recursos de compensação financeira da União.

Niquelândia recebe R\$ 8,8 milhões da cota-parte da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica e R\$ 1,8 milhão da cota-parte da CFEM. Esses valores correspondem a 15% do total de transferências e superam a receita tributária do Município para esse ano. A relação RT/PIB foi de 0,68% em 2009.

O Município vizinho de Minaçu, que apresentou um esforço tributário de 0,62% na relação RT/PIB no ano, recebe R\$ 1 milhão da cota-parte da Compensação Financeira pela

Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica e R\$ 4 milhões da cota-parte da CFEM. Esses valores correspondem a 9% do total de transferências e também são superiores a receita tributária do Município para esse ano.

Os recursos naturais desses dois Municípios, minério e recursos hídricos (estão na região da Usina Hidrelétrica de Serra da Mesa), geram riqueza que são devolvidas nas forma de transferências, seja no ICMS, seja nas compensações financeiras.

Essa pode ser uma situação de excesso de recursos, que não gera incentivos para o esforço tributário e até mesmo certo nível de independência do Município quando ao FPM. No caso de Niquelândia, o FPM corresponde a somente 14% das Receitas Correntes.

4.4.5. Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes

Esse grupo possui apenas 11 Municípios e apresentou uma média de crescimento na relação RT/PIB de 98,5% entre 2000 e 2009, com um desvio padrão de 74,3%. A receita tributária média passou de R\$ 3 milhões em 2000 para R\$ 10,2 milhões em 2009 (crescimento de 340%). Esse grupo apresentou o segundo maior crescimento no PIB no período, conforme o Gráfico 17.

Na Tabela 23 são apresentados todos os onze Municípios desse grupo ordenados pelo esforço tributário (relação RT/PIB). Estão representadas seis regiões de planejamento nesse grupo, sendo que quatro Municípios pertencem a região do Entorno do Distrito Federal.

Tabela 23 – Municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Região de Planejamento - Seplan/GO	Receita Tributária 2009 (R\$ mil)	PIB 2009 (R\$ mil)	RT/PIB	Ranking PIB
Cidade Ocidental	Região do Entorno do Distrito Federal	4.660	212.909	2,19%	11°
Caldas Novas	Região Sul Goiano	14.971	790.987	1,89%	6°
Goianésia	Região Centro Goiano	9.534	543.086	1,76%	7°
Santo Antônio do Descoberto	Região do Entorno do Distrito Federal	2.866	233.395	1,23%	10°
Jataí	Região Sudoeste Goiano	23.266	1.930.988	1,20%	4°
Mineiros	Região Sudoeste Goiano	10.071	886.823	1,14%	5°
Novo Gama	Região do Entorno do Distrito Federal	3.950	352.585	1,12%	9°
Planaltina	Região do Entorno do Distrito Federal	3.178	376.269	0,84%	8°
Itumbiara	Região Sul Goiano	17.530	2.151.447	0,81%	3°
Catalão	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	17.320	3.663.231	0,47%	1°
Senador Canedo	Região Metropolitana de Goiânia	5.581	2.658.435	0,21%	2°

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

A posição dos Municípios quanto ao esforço tributário possui uma relação quase que inversa ao PIB. O Município com melhor esforço tributário é Cidade Ocidental, que possui o menor PIB do grupo, enquanto que os Municípios com os maiores PIBs, Catalão e Senador Canedo, apresentam as menores relações RT/PIB.

Caldas Novas e Cidade Ocidental são os Municípios que apresentam um desempenho superior e constante durante o período analisado. Caldas Novas apresentou uma média anual de 2,25%, se mantendo sempre com desempenho superior a média. Tendo como principal atividade econômica o turismo, o Município tem sua base tributária pulverizada, sendo que em 2009, a maior fonte de receita tributária foi o IPTU, conforme demonstrado na Tabela 24.

Já Cidade Ocidental apresentou uma elevação na sua relação RT/PIB. Entre 2000 e 2004 a média anual do indicador foi de 1,24%, passando para uma média anual de 2,52%. Situado

na Região do Entorno do Distrito Federal, que pode ser comparada a uma região metropolitana. O Município teve no IPTU a sua principal fonte de receita tributária em 2009. Isso pode estar relacionado ao fato de que muitos de seus habitantes trabalham no Distrito Federal e utilizam o Município como cidade dormitório, devido ao menor custo da moradia.

Tabela 24 – Principais fontes de Receita Tributária dos Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Maior Fonte de Receita Tributária	% Receita Tributária
Cidade Ocidental	IPTU	44,9%
Caldas Novas	IPTU	35,3%
Goianésia	ISSQN	36,1%
Santo Antônio do Descoberto	IPTU	39,7%
Jataí	ISSQN	53,2%
Mineiros	ISSQN	46,4%
Novo Gama	IPTU	49,8%
Planaltina	IPTU	34,6%
Itumbiara	ISSQN	44,5%
Catalão	ISSQN	70,5%
Senador Canedo	ISSQN	42,9%

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Sete Municípios do grupo têm no ISSQN a sua maior fonte de receita tributária, sendo que somente Catalão apresenta alta concentração nesse tributo. Os outros cinco Municípios têm no IPTU sua principal fonte de receita, sendo que quatro estão localizados na Região do Entorno do Distrito Federal.

Os resultados demonstram uma tendência para que Municípios localizados em regiões metropolitanas tenham alta arrecadação de IPTU.

Tabela 25 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009

Município	Região de Planejamento Seplan/GO	Transferências Correntes (R\$ mil)	Posição Ranking PIB do grupo
Senador Canedo	Região Metropolitana de Goiânia	149.500	2º
Catalão	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	122.370	1º
Itumbiara	Região Sul Goiano	112.704	3º
Jataí	Região Sudoeste Goiano	97.748	4º
Planaltina	Região do Entorno do Distrito Federal	65.210	8º
Caldas Novas	Região Sul Goiano	58.517	6º
Goianésia	Região Centro Goiano	54.459	7º
Novo Gama	Região do Entorno do Distrito Federal	51.622	9º
Santo Antônio do Descoberto	Região do Entorno do Distrito Federal	51.462	10º
Mineiros	Região Sudoeste Goiano	49.700	5º
Cidade Ocidental	Região do Entorno do Distrito Federal	39.651	11º

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

O fato de Senador Canedo e Catalão apresentarem os menores esforços tributários pode estar relacionado com o volume de transferências recebido pelos dois Municípios, principalmente, quanto ao ICMS, responsável por mais de 55% nos das transferências para os dois Municípios. No caso de Catalão, mesmo com o baixo esforço tributário, o Município registra a terceira maior receita tributária no grupo.

4.4.6. Análise do Esforço Tributário: Municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes

Esse grupo constituído por oito Municípios, sendo quatro situados na Região do Entorno do Distrito Federal e outros dois na Região Metropolitana de Goiânia, apresentou um crescimento médio na relação RT/PIB entre 2000 e 2009 de 41%, com desvio padrão de 50%. Com isso, a receita tributária média saiu de R\$ 10,2 milhões em 2000 para R\$ 26,7 milhões em 2009.

Tabela 26 – Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes com maiores relações RT/PIB em 2009

Município	Região de Planejamento - Seplan/GO	Receita Tributária		RT/PIB	Ranking PIB
		2009 (R\$ mil)	PIB 2009 (R\$ mil)		
Valparaíso de Goiás	Região do Entorno do Distrito Federal	13.606	690.698	1,97%	7º
Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana de Goiânia	67.165	4.601.373	1,46%	2º
Águas Lindas de Goiás	Região do Entorno do Distrito Federal	7.822	548.630	1,43%	8º
Formosa	Região do Entorno do Distrito Federal	7.781	746.357	1,04%	6º
Trindade	Região Metropolitana de Goiânia	6.481	759.605	0,85%	5º
Luziânia	Região do Entorno do Distrito Federal	16.579	2.040.828	0,81%	4º
Rio Verde	Região Sudoeste Goiano	34.153	4.260.318	0,80%	3º
Anápolis	Região Centro Goiano	60.178	8.109.760	0,74%	1º

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

O Município de Valparaíso de Goiás teve o desempenho mais constante e consistente durante o período analisado para a relação RT/PIB. Observa-se que o Município de Anápolis, que possui o maior PIB do grupo, é o que apresenta o menor esforço tributário.

Tabela 27 – Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009

Município	Maior Fonte de	
	Receita Tributária	% Receita Tributária
Valparaíso de Goiás	IPTU	38,1%
Aparecida de Goiânia	IPTU	45,8%
Águas Lindas de Goiás	IPTU	72,4%
Formosa	ISSQN	48,3%
Trindade	IPTU	35,1%
Luziânia	ISSQN	39,4%
Rio Verde	ISSQN	44,4%
Anápolis	IPTU	39,8%

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

Somente o Município de Águas Lindas de Goiás apresentou grande concentração de sua arrecadação tributária em um só imposto, o IPTU, com 72,4%. Nos demais, o imposto com maior receita representa menos de 50% do total. Também se observa a importância do IPTU em cinco dos oito Municípios do grupo. Desses, com exceção de Anápolis, estão ou na Região Metropolitana de Goiânia, ou na Região do Entorno do Distrito Federal.

Tabela 28 – Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes que receberam as maiores transferências em 2009

Município	Região de Planejamento Seplan/GO	Transferências Correntes (R\$ mil)	Posição Ranking PIB do grupo
Anápolis	Região Centro Goiano	286.149	1º
Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana de Goiânia	250.770	2º
Rio Verde	Região Sudoeste Goiano	191.491	3º
Luziânia	Região do Entorno do Distrito Federal	155.666	4º
Águas Lindas de Goiás	Região do Entorno do Distrito Federal	82.886	8º
Formosa	Região do Entorno do Distrito Federal	76.975	6º
Valparaíso de Goiás	Região do Entorno do Distrito Federal	71.974	7º

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração própria

A ordenação dos Municípios por volume de transferência segue as primeiras quatro posições do ranking do PIB. Como a função redistributiva é uma das principais finalidades das transferências, talvez essa distribuição de recursos não favoreça esse objetivo. Por outro lado, é nos Municípios maiores que há a maior pressão por serviços públicos em quantidade e complexidade, como por exemplo, transporte de massa.

Para esse grupo, a participação do FPM varia de 14% em Anápolis até 36% em Trindade. A cota-parte do ICMS para os Municípios de Anápolis e Rio Verde é de cerca de R\$ 82 milhões no ano, correspondendo a 29% e 43% do total das transferências correntes, respectivamente.

Nesse grupo, alguns Municípios receberam quantias significativas de transferências do Sistema Único de Saúde – SUS. Destaque para Aparecida de Goiânia, que recebeu R\$ 86,5 milhões, o que correspondeu a 34,5% das transferências correntes do Município.

O fato de esse grupo ter apresentado a menor evolução quanto ao esforço tributário pode estar relacionado justamente com o maior aumento do PIB, que impacta diretamente no aumento da arrecadação tributária e nas transferências correntes devolutivas, principalmente o ICMS.

4.5. Simulação de aumento do esforço tributário

Como forma de avaliar o efeito que a melhoria do esforço tributário produziria na arrecadação dos Municípios, foi realizada uma simulação utilizando-se um valor mínimo para a relação RT/PIB para o ano de 2009.

Avaliando os resultados, utilizou-se o valor mínimo de 1,3% na relação RT/PIB, considerando que no grupo com os menores Municípios, ou seja, com até 5 mil habitantes, os dez Municípios com melhor desempenho apresentaram a relação RT/PIB próxima ou superior a 1,3%. Além disso, esse foi o valor agregado do esforço tributário dos municípios goianos em 2009, conforme o Gráfico 14.

Dessa forma, para os Municípios com relação RT/PIB inferior ao valor mínimo estabelecido, multiplicou-se 1,3% pelo PIB do Município. Para os Municípios com relação RT/PIB superior ou igual a 1,3%, os resultados foram mantidos. Como a capital já possui uma relação superior, ela não foi considerada na simulação.

O resultado da simulação aponta um crescimento de 62,2% na arrecadação tributária, o que equivaleria a mais R\$ 340,5 milhões nos cofres das prefeituras em 2009, conforme demonstrado na Tabela 29.

Tabela 29 – Simulação de aumento do esforço tributário dos Municípios em 2009

Grupo de Tamanho de Município	Receita Tributária (2009)	Receita Tributária Estimada(2009)	Aumento (R\$)	Aumento (%)
Até 5 mil	32.117.907,00	64.096.345,74	31.978.438,74	99,6%
de 5.001 a 10.000	44.122.311,11	79.842.268,18	35.719.957,07	81,0%
De 10.001 a 20.000	46.327.905,21	96.118.392,70	49.790.487,49	107,5%
De 20.001 a 50.000	97.979.126,37	163.692.563	65.713.436,78	67,1%
De 50.001 a 100.000	112.927.397,48	188.456.112	75.528.714,11	66,9%
De 100.001 a 500.000	213.765.755,28	295.512.734	81.746.979,11	38,2%
Total	547.240.402,45	887.718.415,74	340.478.013,29	62,2%

Fonte: FINBRA – Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria

Esse valor adicional corresponde à 6,9% do total de transferências recebidas por esses Municípios em 2009. O valor das transferências voluntárias recebidas pelos Municípios do interior em 2009 foi de R\$ 295 milhões, portanto, inferior ao acréscimo conseguido na simulação.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O trabalho teve como objetivo verificar a influência das transferências intergovernamentais no esforço tributário dos Municípios do Estado de Goiás para período entre 2000 e 2009. Para isso, foram utilizadas as informações sobre Receitas Correntes, Produto Interno Bruto municipal e população.

Por meio da análise descritiva, verificou-se que os Municípios menores, com menos de 20 mil habitantes, são a grande maioria, correspondendo a 80% do total dos Municípios do estado. Esses Municípios possuem grande dependência dos recursos recebidos por meio de transferências, que chega a proporção de 90% do total das receitas para os Municípios com menos de cinco mil habitantes. Em alguns desses Municípios, o valor relativo ao recolhimento do Imposto de Renda referente aos servidores da prefeitura é superior a arrecadação dos tributos de competência municipal.

Ao se avaliar as transferências, verificou-se que o valor da transferência por habitante dos Municípios menores chega a ser superior duas a três vezes ao valor da transferência por habitante recebido pelos Municípios maiores. Como a demanda por bens e serviços públicos nos grandes centros urbanos é maior e mais cara, essa situação pode incentivar o desperdício de recursos, pois com o excesso de recursos os pequenos Municípios podem realizar investimentos que não são viáveis para a localidade ou, ainda, não explorar suas bases tributárias de arrecadação.

Para a avaliação do esforço tributário, utilizou-se a relação entre a Receita Tributária e o Produto Interno municipais, relação RT/PIB. A análise foi segregada em grupos de tamanho de Municípios, que demonstrou que para todos os grupos houve um aumento no esforço tributário entre o período de 2000 a 2009, particularmente a partir de 2005.

Alencar e Gobetti (2008) afirmam que quanto maior o volume de transferências recebidas, maior a tendência de irresponsabilidade fiscal. Porém, os resultados demonstraram que foi exatamente o grupo dos menores Municípios, com menos de 20 mil habitantes, que recebem altos valores de transferências por habitante e possuem grande dependência das transferências, que apresentou a maior evolução quanto a relação RT/PIB.

Por outro lado, os Municípios maiores tiveram sua arrecadação elevada, não em função de um maior esforço tributário, mas do crescimento econômico. O grupo de Município entre 100.001 e 500.000 habitantes foi o que menos evoluiu quanto ao esforço tributário, mas apresentou o maior crescimento do PIB.

5.1. Conclusões

O trabalho buscou responder a seguinte questão-problema: diante da expansão das atividades do setor público, da descentralização de competências e repartição de recursos promovidas pela Constituição Federal de 1988, estão os Municípios evoluindo quanto ao esforço tributário, mesmo com o crescimento das transferências intergovernamentais?

A análise de correlação demonstrou a existência de correlação significativa entre o esforço tributário e as transferências correntes, sendo que essa relação é negativa, confirmando o que preconiza a literatura sobre o tema. Verificou-se a que variável que obteve maior força de correlação foi encontrada entre o nível de dependência municipal das transferências correntes. Porém, essa correlação é moderada, demonstrando que ela não é a única variável explicativa para o esforço tributário dos Municípios.

Após a análise dos melhores desempenhos quanto ao esforço tributário por grupo de tamanho de município, outras possíveis variáveis explicativas foram encontradas:

- Decisão política: em alguns Municípios o esforço tributário aumentou justamente no primeiro ano de mandato do prefeito eleito. Esse comportamento foi verificado principalmente no ano de 2005.
- Crescimento econômico: os Municípios que apresentaram os maiores crescimentos do PIB foram os que apresentaram menor aumento no esforço tributário. O crescimento econômico por si só já aumenta a arrecadação tributária do município. Além disso, parte do valor agregado é devolvido por meio da cota-parte do ICMS, aumentando a receita disponível.
- A presença de riquezas naturais, como minério e recursos hídricos, podem gerar recursos significativos oriundos das transferências relativas às compensações financeiras.

- Em Municípios localizados nas regiões metropolitanas, Goiânia e Entorno do Distrito Federal, o IPTU possui grande relevância, já que muitos dos moradores destes Municípios trabalham nos grandes centros, Goiânia e Brasília, e utilizam essas localidades como dormitório devido ao menor custo da moradia.

Além disso, verificou-se diminuição da força negativa exercida pelas transferências voluntárias no esforço tributário municipal devido ao menor volume de recursos adicionados aos orçamentos municipais.

Houve evolução quanto ao esforço tributário e consequente aumento de receita nos Municípios pequenos, especialmente os menores de 20 mil habitantes. Foram identificados casos de Municípios que tiveram um significativo aumento no esforço tributário.

A evolução do esforço tributário dos pequenos Municípios pode estar relacionada com o aumento dos encargos assumidos devido a descentralização e ampliação dos programas sociais. A descentralização promovida pelo governo federal, que utiliza do Município como principal executor das políticas sociais, pressiona os Municípios a aumentarem suas receitas, até mesmo para atenderem as contrapartidas dos programas nas áreas de saúde, assistência social e educação. Um exemplo disso é apropriação dos recursos municipais feita pelo FUNDEB.

Para Ribeiro (2005), as transferências intergovernamentais fornecem os recursos necessários para que os Municípios estruturem sua administração fazendária e dessa forma consigam melhorar sua arrecadação.

Além disso, como a relação RT/PIB em muito desses Municípios era muito pequena no início da série estudada, o custo marginal para aumentar a arrecadação provavelmente é menor que nos Municípios com maior relação RT/PIB.

Quando aos Municípios que aumentaram suas receitas em função do aumento do PIB, é preciso observar que o estudo foi feito utilizando um período de altas taxas de crescimento econômico. Após 2010, o Brasil, assim como o resto do mundo, sofre com a forte crise econômica internacional e as taxas de crescimento caíram bastante.

Em resposta a crise, o governo federal realizou várias iniciativas que impactaram os orçamentos municipais, como a desoneração do IPI. Para os próximos anos, novas quedas

de arrecadação ocorrerão devido a diminuição das tarifas de energia elétrica e a isenção total da CIDE combustível. Caso não haja uma retomada do crescimento econômico, muitos Municípios terão que buscar meios de financiamento e aumentar o esforço tributário.

A grande dependência dos Municípios quanto às transferências intergovernamentais é um fenômeno iniciado na década de 60, no período militar, e que persiste até hoje. É um modelo de centralização no governo federal que confere poder de indução para conseguir a adesão dos Municípios às políticas nacionais.

No entanto, o conflito federativo é muito forte, com pressões constantes para maior repasse de recursos aos Municípios, como ficou caracterizado na disputa pela distribuição dos *royalties* gerados pela exploração de petróleo da camada pré-sal.

5.2. Limitações

O presente trabalho apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados:

- Qualidade na base de dados: foram detectados vários problemas na base de dados, como dados faltantes, informações inconsistentes ou somas que não batiam com o valor total informado. Esses problemas estão presentes principalmente nos primeiros anos da série, entre 2000 e 2003, sendo que para os últimos anos verificase melhor qualidade.
- Metodologia simplificada: foram utilizadas relações simplificadas, com limitações nas explicações. Outros métodos mais sofisticados poderiam ser aplicados para dar maior consistência aos resultados, como, por exemplo, a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis - DEA*).

5.3. Recomendações

- A FINBRA é a principal fonte sobre finanças públicas no Brasil, sendo utilizada para várias pesquisas. Caso o pesquisador não faça o devido tratamento de dados, os seus resultados poderão ficar comprometidos.

- Análises do conjunto das transferências. Vários estudos focam apenas uma espécie de transferência, principalmente o FPM. O trabalho demonstrou que o FPM não é a principal fonte de transferências para alguns Municípios. Para avaliar o comportamento dos Municípios é interessante avaliar o conjunto das transferências.
- Na elaboração de propostas que visam alterações no modelo brasileiro de transferências intergovernamentais também é importante a análise agregada para avaliação do impacto dessas alterações na distribuição de recursos públicos entre os entes federativos.
- Esse trabalho focou somente o lado da receita, é necessário expandir a análises para a despesa, fechando o ciclo dos recursos públicos e permitindo avaliar a eficiência.
- Também é importante avaliar a eficácia e a efetividade da ação governamental no nível municipal, ou seja, os resultados das políticas públicas, e a possível influência das transferências nos resultados.
- O estudo abrangeu somente o estado de Goiás. É importante ampliar o estudo para outros Estados.
- A presente pesquisa identificou uma significativa evolução do esforço tributário em 2005, porém, as causas desse aumento não foram estudadas, já que fogem ao escopo do trabalho. Recomenda-se a realização de estudo com objetivo de identificar as causas dessa mudança de comportamento.
- Devido à inconsistência nas bases de dados, seria benéfica a criação de um sistema integrado de orçamento entre os entes federados, que possa produzir uma base de dados confiável e evitar retrabalho. Por exemplo, uma vez feito o lançamento da ordem de pagamento referente a uma transferência no SIAFI, o Município já teria preenchido automaticamente esse campo. Além disso, aumentaria a transparência.
- No governo federal, a integração de sistemas que utilizam as informações orçamentárias dos governos subnacionais, como o Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE.

- Na elaboração de políticas é importante considerar o porte dos Municípios e, dessa forma, estabelecer um tratamento diferenciado para os Municípios por tamanho e outras características.
- Para promover a responsabilidade fiscal, é importante a criação de incentivos para melhorar a exploração da base tributária própria por parte dos Municípios.

Em suma, o presente trabalho concluiu pela existência de associação negativa entre as transferências intergovernamentais e o esforço tributário dos Municípios goianos. Porém, as transferências explicam apenas parte do esforço tributário, existindo outras variáveis que também influenciam o comportamento fiscal quanto a arrecadação de tributos municipais.

6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio (1988). **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Dados: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 3-55.

ABRUCIO, Fernando L. e FRANZESE, Cibele. **A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação.** Caderno EIAPP (Enap). Inn.: Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cibele Franzese ... [et al.]; Prefácio de Paulo Martino Jannuzzi. – Brasília: ENAP, 2009. 168p.

ABRUCIO, Fernando e GAETANI, Luiz Francisco. **AVANÇOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA NOS ESTADOS: AGENDA, APRENDIZADO E COALIZÃO.** 32 páginas. Brasília: Consad, 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>

ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007.** XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas – Primeiro Lugar. Brasília, 2008.

ALVES, Maria Fernanda Colaço e CALMON, Paulo Carlos Du Pin **Múltiplas Chibatas? – Governança da Política de Controle da Gestão Pública Federal.** Encontro Nacional de Administração EnAPG 2008. Salvador.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e autonomia** Inn.: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Páginas 91 a 100.

BRASIL, **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio 2000.

CALLEGARI-JACQUES, Sidia M. **Bioestatística: princípios e aplicações.** Porto Alegre: Artemed, 2003. 255p.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio. **Sistema Político Brasileiro: uma Introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. Cap. 1. p. 173 - 183.

FREY, Klaus. **Análise de Políticas Públicas**: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. Cadernos de Pesquisa, nº18, setembro 1999. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2018.pdf>. Acesso em: 22 de setembro de 2012.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri . **Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, v. 36, p. 311-349, 2011.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco de S. **Avaliação da Eficiência Pública Municipal: o Caso de Pernambuco**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza - CE, Brasil, v. 34, n. 2, p. 288-307, 2003.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco de S. **Efetividade e Eficiência no Ensino Médio Brasileiro**. Revista de Economia Aplicada, São Paulo - SP, Brasil, v. 7, n. 2, p. 389-411, 2003.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização Fiscal e Tamanho do Governo no Brasil**. Revista de Economia Aplicada, São Paulo - SP, v. 11, n. 2, p. 303-323, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LIRA, Sachiko Araki. **Análise de Correlação**: Abordagem teórica e de construção de coeficientes com aplicações. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

MATOS, Orlando Carneiro. **Econometria Básica: Teoria e Aplicações**. 3ª Edição. Editora Atlas. 2000.

MENDES, Marcos, MIRANDA, Rogério Boueri e COSIO, Fernando Blanco. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Textos para discussão 40. Brasília, abril 2008.

MUSGRAVE, R. e MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática.** São Paulo: Editora Campus (Editora da Universidade de São Paulo), 1980.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves. **Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica.** Trabalho apresentado ao XIV Prêmio do Tesouro Nacional, 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões. **O Município no Federalismo Brasileiro: Constrangimentos e Perspectivas.** Caderno da Escola do Legislativo. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005. Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/opencms/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/13/coeli_13.pdf Acesso em: 25/05/2012

RIBEIRO, Eduardo Pontual. **Capacidade e Esforço Tributário no Rio Grande do Sul: O caso dos Municípios.** PERSPECTIVA ECONÔMICA ON LINE,1(1): 21- 49, jan/jun 2005. Disponível em: <http://www.perspectivaeconomica.unisinos.br/pdfs/36.pdf> Acesso em 20 de outubro de 2012

RIBEIRO, E. P.; SHIKIDA, C. D. . **Existe Trade-off entre receitas próprias e transferências?** O Caso dos Municípios mineiros. In: IX Seminário sobre a Economia Mineira, 2000, Diamantina - MG. Anais do IX Seminário sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte : UFMG - CEDEPLAR, 2000. v. 1. p. 441-462

SEGPLAN, Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás. **PIB de Goiás registra crescimento de 8,8% em 2010.** Disponível em: <http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/150244/pib-de-goias-registra-crescimento-de-88-em-2010>. Acesso em: 24/11/2012.

Stevenson, William J. **Estatística Aplicada À Administração.** Editora Harbra: São Paulo, 2001.

SOUZA JÚNIOR, Celso Vila Nova de; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Análise da Equidade e da Eficiência dos Estados no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro.** Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo-SP, Brasil, v. 36, n. 4, p. 803-832, 2006.

TRISTÃO, José Américo Martelli, **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros:** uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento).

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Anexo 1

Relação dos *Outliers* na relação Receita Tributária/PIB

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alto Horizonte						4,80%	9,60%			
Alto Paraíso de Goiás					2,10%					
Aporé								4,70%		3,30%
Aragarças						3,80%				
Arenópolis						2,30%				
Barro Alto									8,80%	10,30%
Caçu									5,30%	4,00%
Caldas Novas			2,30%	2,70%	2,70%	3,20%	3,40%			
Campinorte									14,70%	
Cavalcante		3,10%	3,80%							
Cidade Ocidental									4,00%	
Davinópolis								6,50%	7,70%	7,30%
Edéia		3,90%						3,60%		
Formosa	15,20%	13,70%						15,50%		
Goiânia				2,30%	2,30%	2,60%				
Itarumã									4,40%	3,60%
Professor Jamil							6,20%			
Rio Quente	9,20%	10,40%	11,10%	10,60%	8,30%	7,30%	8,40%	9,60%	10,20%	10,60%
Três Ranchos										5,80%
Média	0,52%	0,62%	0,54%	0,56%	0,58%	0,69%	0,78%	0,91%	0,94%	0,89%
Desvio Padrão	1,14%	1,12%	0,78%	0,74%	0,62%	0,69%	0,95%	1,30%	1,42%	1,15%