**DESEQUILÍBRIOS FEDERATIVOS, ILUSÃO FISCAL E CAPTURA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SOBRE A DEPENDENCIA FINANCEIRA DAS PREFEITURAS.**

**FEDERATIVE DESEQUILIBRIUM, FISCAL ILUSION AND CAPTURE IN THE LOCAL GOVERNMENTS: AN ANALISIS ABOUT THE FINANCIAL NEEDING OF THE TOWN HALLS.**

**JEL: H21, H41, H77**

**Benito Adelmo Salomão Neto Carlos Cesar Santanejo Saiani Rafael Grilo**

**RESUMO.**

Uma das mais importantes questões envolvendo as finanças públicas do país, consiste no arranjo federativo, que torna responsável por parte expressiva dos gastos públicos, os governos municipais. Estes, no entanto, dependem excessivamente de receitas arrecadadas por outros níveis, governos criando ilusão fiscal e oportunidade para ação de vários grupos de interesse.

**Palavras chave:** Federação, Municípios, Ilusão Fiscal, Transferências, Captura.

**ABSTRACT**

One of the most important questions envolving the public finances of the country, consists in the federative arrange, which it turns responsible for an expressive parto of the public spending, the the municipal goverments, These, although, depends excessivily of receipes earneds by others levels, goverments creating fiscal ilusion and oportunity for action of many groups of interests

**Keywords:** Federation, Town Halls, Fiscal Illusion, Grants, Capture.

**RESÚNEN**

Una de las principales conclusiones de las finanzas públicas del país, constituyen un sistema federativo, que se hace responsable por la parte expresiva de los gastos públicos, los gobiernos municipales. Non obstante, estes dependen excessivamente de arrecados por otros niveles, regulaciones que crian ilusion fiscal y oportunidad para la acción de vários grupos organizados.

**Palabras clave:** Federación, Municípios, Ilusión Fiscal, Trasnferência, Captura.

**INTRODUÇÃO**

Dentro da estrutura fiscal brasileira, existe uma complexidade de regras que em muitos casos inviabiliza o atendimento satisfatório das necessidades da população que paga impostos. Esta excessiva complexidade, produz simultaneamente um setor público cujo a carga tributária custa, em média, 10% do PIB acima dos governos de outros países emergentes, tendo dívida pública em trajetória convergente para o verificado em países desenvolvidos, sendo ainda, deficitário.

Dentre as causas desta complexidade excessiva, que inviabiliza a ação estatal em suas três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora, uma se destaca, o arranjo federativo brasileiro arquitetado a partir do final dos anos 1980. Calcado, em grande medida, na divisão territorial, evidente na criação de 2 novos estados e 1.587 novos municípios, no relativo crescimento da autonomia política destes novos prefeitos, sem uma igual contrapartida em termos de autonomia financeira.

Isto por que, este processo denominado por Gomes e McDowell (2000) como “municipalização” se deu, conforme relatado por Giambiagi e Além (2008), de forma desorganizada. A constituição promulgada em 1988, designou uma série de funções, obrigações e deveres aos municípios brasileiros, muitas vezes carregadas de metas e prazos para o cumprimento deste novo arranjo normativo, entretanto, definiu apenas três meios de obtenção de receitas próprias nestas prefeituras, segundo Khair (2004), os impostos destinados a arrecadação dos municípios são o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e, finalmente, o Imposto Sobre Transferências de Bens Imóveis (ITBI).

A mencionada determinação de obrigações somada a insuficiências de mecanismos tributários próprios, fez com que se aprofundasse no Brasil uma tendência de dependência dos municípios para com níveis mais abrangentes de governo. Neste período, cresceram, segundo Holanda e Holanda (2004), o volume de transferências da união e dos estados, para os municípios, como forma de corrigir este desequilíbrio, entre obrigações e receitas, chancelado na constituição, estas subvenções representam segundo Mendes (2002) 65% dos recursos das prefeituras brasileiras.

A manutenção do orçamento municipal através do crescimento das subvenções fiscais, cria um ambiente de ilusão fiscal nos municípios, ou seja, uma incapacidade da população de dimensionar o real tamanho do governo, as consequências disto, segundo a literatura são muito ruins, sobretudo pelo lado dos gastos. Os objetivos principais deste artigo são averiguar se: i) existe por parte das prefeituras brasileiras, dependência quanto a recursos gerados em outras localidades, ii) se esta dependência estaria causando ilusão fiscal nos orçamentos destas prefeituras e, iii) quais os efeitos da ilusão fiscal do lado dos gastos nestes municípios.

**1 – Referencial Teórico**

**1.1 Aspectos gerais sobre o Estado federal**

O Brasil é considerado um Estado federal, que segundo Porfírio Júnior (2004) é caracterizado pela existência de uma jurisdição maior, responsável por submeter e coordenar a ação de unidades governamentais subalternas, que gozam de algum grau de autonomia política, jurídica e financeira. A existência desta modalidade de organização estatal, está ancorada na otimização das funções do setor público, descritas por Giambiagi e Além (2008) como: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Em um desenho federativo, sobretudo de países com extensão territorial, as funções distributivas e estabilizadoras, são exercidas por governos centrais, enquanto que, a função alocativa é melhor exercida por governos locais, devido à maior facilidade para se estabelecer a precificação de Lindhal (1919), ou ainda pela viabilidade de se estimar a disposição marginal de pagamento descrita por Gruber (2009), em outras palavras, a função alocativa é melhor desempenhada por governos locais, devido às menores assimetrias de informações do governo para com sua população, bem como suas preferências e sua disposição por pagar pelos bens e serviços demandados.

Existem inúmeras vantagens existentes deste processo de descentralização política e econômica, Tiebout (1956), alega que, em modelos federativos mais descentralizados, o poder de monopólio exercido pelo setor público, sobre o setor privado, é menor, isto por que, ineficiências na prestação de serviços públicos, ou ainda, elevação arbitrária de impostos, que sejam canalizados para grupos de burocratas maximizadores apresentados por Niskanen (1971), são penalizados pelos eleitores que “votam com os pés”, e migram para outras localidades que atendam melhor suas necessidades a um menor custo.

Uma outra vantagem do estabelecimento de um modelo que amplie a proximidade entre o governo e a população, está na escolha do portfólio de serviços ofertados pelo setor público, segundo a teoria da escolha pública de Tullock (1976), no qual, as preferências são reveladas democraticamente durante o período da eleição, onde através do voto, os eleitores revelam suas preferências, ficando os governantes, sujeitos ao atendimento das preferências do eleitor mediano, caso o contrário, sendo penalizados pela não reeleição.

A percepção de que o eleitor mediano, segundo Borsani (2004) pode influenciar nas decisões do governo, é amplamente discutida na literatura, desta maneira, a mudança de uma estrutura federativa mais centralizada, para uma menos centralizada, só faz sentido, se vier acompanhada de mudanças na composição alocativa das despesas públicas, reduzindo desperdícios e aumentando a eficiência através das externalidades positivas no setor privado, Candido Junior (2001) define gastos produtivos como aqueles que atingem sua finalidade ao menor custo.

As vantagens referentes ao modelo descentralizado, estão relacionadas à redução das falhas de governo apresentadas por Gonçalves Silva (2004), sobretudo pela redução da corrupção e da captura, já que, dado que a população está mais próxima do governo, e é melhor informada sobre as decisões, isto fortalece os instrumentos de *accountability* descrito por Abrúcio e Loureiro (2004), ou seja, o controle da atuação dos políticos por meio de três instrumentos principais: imprensa livre, judiciário eficiente e legislativo independente, com este arranjo institucional, é possível coibir a ação oportunista de políticos e burocratas.

Descritas as vantagens, é conveniente ainda, estabelecer alguns problemas ou limitantes deste processo de descentralização das decisões, o primeiro deles, relacionado pela perda de escala dos governos locais, o que inviabiliza a oferta de alguns bens e serviços locais, descrita por Oates (1999) e tida como resultado do processo de competição predatória entre os governos, minorando sua capacidade de gerar receitas e, com isto, comprometendo sua capacidade de ofertar alguns serviços públicos que envolvem volumes maiores de recursos financeiros, tecnológicos ou humanos.

Uma segunda desvantagem, segundo Giambiagi e Além (2008) relaciona com um eventual conflito entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora, onde os objetivos de governos locais podem colidir e portanto, comprometer, os objetivos da política macro. Por fim, dado que o corpo de burocratas de uma localidade é composto por burocratas que servem os governos locais ou centrais, isto pode criar de acordo com Hartmann e Boyce (1983) uma sobreposição de objetivos, um problema de agente principal, onde o burocrata que serve o governo central, trabalha de acordo com o próprio interesse, prejudicando os interesses locais.

**1.2 Aspectos sobre a ilusão fiscal.**

Dadas as inúmeras vantagens alocativas que decorrem de uma estrutura federativa descentralizada, e que decorrem principalmente pela mencionada redução das assimetrias de informação. Na presença de ilusão fiscal, termo cunhado pelo italiano Amilcare Puviani (1903) como o fenômeno que permite a população sobrestimar os benefícios do governo e subestimar seus custos, corroboraria para que mesmo em governos locais, as referidas assimetrias informacionais aumentassem ao invés de diminuir, favorecendo a ação de grupos de interesse oportunistas e influentes, sejam da burocracia, seja da política.

A ilusão fiscal em governos locais, se dá por dois canais: seja pelo baixo esforço fiscal, ou seja, segundo Fenochietto e Pessino (2013), quando os governos cobram de sua população impostos menores do que elas poderiam pagar, em outras palavras, quando governantes tendem a não incorrer em custos tributários, provisionando bens e serviços públicos locais, através de outras fontes de receitas, como por exemplo as transferências. A segunda maneira se dá, segundo Davoodi e Grigorian (2007) pela complexidade do sistema tributário local, no qual os governos optam por cobrar da sua população, uma tributação predominantemente indireta.

O fomento do caixa das prefeituras, por receitas oriundas em outras localidades, é responsável, segundo Sanz e Velazquez (2002), por inúmeras ineficiências pelo lado das despesas, a principal consiste na canalização de recursos para atividades que não atendem o eleitor mediano, mas sim uma parcela da elite burocrática e política local, esta desfiguração da finalidade alocativa do orçamento, se dá pela captura sugerida por Mendes (2005), através da expansão dos gastos em despesas legislativas, judiciárias e com estruturas burocráticas do executivo. Uma segunda ineficiência provocada pela existência de ilusão fiscal nos municípios, é o crescimento dos gastos públicos (graças à diversificação de tarefas complexas) acima do setor privado, conforme descrito pela Lei de Wagner (1890).

A combinação de uma estrutura temporal de gastos crescentes aos moldes da lei de Wagner, somada a captura de recursos públicos nos governos locais, cria dois problemas principais: 1° viés de déficit da política fiscal local, isto por que os gastos públicos crescem acima do gasto privado, enquanto que as receitas apresentam um crescimento coerente com a trajetória cíclica da demanda privada. 2° a canalização excessiva de recursos para finalidades meio (aquelas que não se relacionam diretamente com o atendimento ao público), cria escassez de recursos em atividades que estão diretamente relacionadas com as demandas do eleitor mediano. Na sessão seguinte, será avaliado se isto ocorre e de que forma se dá este fenômeno no Brasil.

**2 – Evidências de ilusão fiscal no Brasil.**

**2.1 - Evidências de ilusão fiscal nos municípios brasileiros.**

O Brasil avançou enormemente, no tocante à criação de novos municípios, este processo foi denominado por Gomes e McDowell (2000) como federalismo municipal, entre 1980 e 2011, foram criados 1.587 municípios. Este processo foi motivado, segundo Noronha (1997) por um eventual descaso dos municípios de origem, com relação à provisão de bens e serviços públicos para as populações desmembradas. Uma motivação alternativa é a de que as elites locais desejavam aumentar sua influência, o que se daria pela emancipação de novos territórios, multiplicando, portanto, estruturas do poder legislativo e executivo ao longo do território nacional. (MOTA JÚNIOR, 2002).

Este processo, resultou em inúmeras transformações na relação entre os governos locais com suas respectivas populações, mas também nas relações entre estes e os níveis mais abrangentes de governos. No que se refere às primeiras relações, Mattos e Ponzcek (2013) retratam que o processo de descentralização, serviram para piorar o acesso à alguns serviços públicos prestados à população, como coleta de lixo, de esgoto e acesso à energia elétrica, esta piora, fora acompanhada ainda, pela deterioração de alguns indicadores de desempenho sócio econômico tal como, analfabetismo, anos de estudo e IDH. No mesmo sentido, Rocha, Mattos e Saiani (SD) constatam que houve ampliação na prestação dos serviços de água.

Já no que se refere às relações entre governos, a primeira evidência, é o crescimento do tamanho dos governos locais, apontado por Guedes e Gasparini (2007), isto se deu, através da elevação da carga tributária local, que neste período, mais dobrou. A Tabela 1, retrata a arrecadação tributária per capita média nos municípios brasileiros, segundo suas principais fontes, tais como taxas, impostos e contribuições, de acordo com o tamanho dos municípios, para o ano de 2011, percebe-se que a arrecadação per capita total é maior nos municípios de maior porte, estando os municípios pequenos e micro municípios, sujeitos a um esforço fiscal menor. Esta tendência a um maior esforço em municípios grandes, ocorre em todas as modalidades, exceto nas contribuições.

**Tabela 1 - Médias das receitas tributárias próprias *per capita* e de suas principais fontes dos municípios brasileiros, segundo faixas de tamanhos populacionais em 2011 (em R$)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Receitas / Faixas de População** | **Receita Tributária** | **Impostos** | **IPTU** | **ISS** | **Taxas** | **Contribuições** |
| Até 5 mil hab. | 129,44 | 118,24 | 13,48 | 59,61 | 8,97 | 2,23 |
| De 5 a 10 mil hab. | 116,81 | 105,54 | 16,65 | 54,79 | 10,13 | 1,14 |
| De 10 a 20 mil hab. | 112,54 | 100,37 | 17,81 | 52,00 | 11,23 | 0,94 |
| De 20 a 50 mil hab. | 165,45 | 147,79 | 36,73 | 74,32 | 16,16 | 1,50 |
| De 50 a 100 mil hab. | 215,85 | 192,82 | 51,40 | 97,12 | 21,58 | 1,46 |
| De 100 a 500 mil hab. | 379,56 | 344,72 | 94,61 | 181,00 | 33,78 | 1,06 |
| De 500 mil a 1 milhão hab. | 453,11 | 416,33 | 115,66 | 209,70 | 35,32 | 1,46 |
| Mais de 1 milhão hab. | 858,22 | 822,57 | 228,55 | 449,96 | 35,64 | 0,01 |
| **Total** | **389,70** | **362,50** | **97,47** | **192,28** | **26,20** | **1,00** |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional FINBRA, Elaboração Própria.

No entanto, dado que a maioria destes municípios criados, tem população inferior a 20.000 habitantes, e possuem uma renda agregada limitada, o que inviabiliza a adoção de inúmeros investimentos que dependem de escala financeira, adotou-se no Brasil, segundo Carvalho e Blanco (2001) um mecanismo de contrapartidas para compensação orçamentária destes pequenos municípios, estas se deram na forma de transferências diretas, de caráter compulsório e voluntário e tornaram-se segundo Mendes (2002), a principal fonte de recursos destes municípios, passando a representar, em média, 65% das receitas correntes nos mesmos. A elevação do volume canalizado de transferências, de níveis mais abrangentes de governos, para municípios, se deram, segundo Cossio (1998), como forma de reduzir as desigualdades regionais do país, que contrasta regiões pobres com regiões desenvolvidas, tratou-se portanto, de um esforço de homogeneizar o território nacional, em aspectos sócio econômicos.

Esta estratégia, entretanto, é contestada por Gomes e McDowell (2000), uma vez que a canalização de recursos tributários gerados em municípios industrializados, para micro e pequenos municípios, cujo a dinâmica econômica, depende em grande medida do desempenho da administração pública, isto estaria fomentando ineficiências de duas naturezas: 1° a apropriação destes recursos nos municípios receptores por uma elite local, influente e com acesso às decisões do governo e, 2° impactos distributivos às avessas, uma vez que pequenos municípios não tem, em geral, renda per capita inferior aos grandes municípios e finalmente, 3° escassez de recursos em grandes municípios cujo as demandas sociais são mais complexas.

A Tabela 2 apresenta o comportamento das receitas transferidas per capita nos municípios, segundo a natureza, Cota parte de ICMS e Fundo de Participação dos Municípios, no que se refere aos primeiros, 25% do total arrecadado pertencem aos municípios, sendo que destes, 75% devem ser direcionados ao município de origem do valor adicionado. Já no que se refere ao segundo, os critérios para distribuição dos recursos do FPM, se baseiam em características demográficas, além da renda municipal. Os resultados apresentados, mostram que em micro municípios, as receitas transferidas per capita, são em média, quase o triplo do que em municípios com população superior a 1 milhão de habitantes, revelando portanto, que a dependência de subvenções é inversamente proporcional ao tamanho da população.

Duas considerações devem ser feitas à respeito dos resultados apresentados na Tabela 2: primeiramente, no que se refere à cota parte do ICMS, nesta modalidade, os municípios menores recebem em média mais do que os municípios maiores, isto ocorre devido a dois fatores: 1° existe uma parte dos municípios de pequeno porte que são industrializados e, 2° a cota parte do ICMS cujo a destinação para os municípios é livre, acaba sendo canalizada pelos governos estaduais para municípios de menor porte, como parte de uma política regional dos Estados. No que se refere ao FPM, a diferença média per capita, entre municípios menores e maiores, chega a ser até 1500%, isto por que, segundo Khair (2004) existe um valor mínimo obrigatório deste repasse aos municípios, dado que em municípios menores, a população é pequena, isto faz com que o quociente de receitas transferidas per capita nesta modalidade assumam valores assustadoramente maiores do que nos demais.

**Tabela 2 - Médias das receitas de transferências *per capita* e de suas principais fontes dos municípios brasileiros, segundo faixas de tamanhos populacionais em 2011 (em R$)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Receitas / Faixas de População** | **Transferências Totais** | **Cota-Parte FPM** | **Cota-Parte ICMS** |
| Até 5 mil hab. | 2.943,31 | 1.597,08 | 621,34 |
| De 5 a 10 mil hab. | 1.890,17 | 773,55 | 443,22 |
| De 10 a 20 mil hab. | 1.636,52 | 620,16 | 331,70 |
| De 20 a 50 mil hab. | 1.470,93 | 456,45 | 333,90 |
| De 50 a 100 mil hab. | 1.324,43 | 331,21 | 347,68 |
| De 100 a 500 mil hab. | 1.298,91 | 226,04 | 421,84 |
| De 500 mil a 1 milhão hab. | 1.189,92 | 155,14 | 446,56 |
| Mais de 1 milhão de hab. | 1.029,69 | 104,14 | 381,18 |
| **Total** | **1.359,46** | **337,32** | **388,69** |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional FINBRA. Elaboração Própria.

A comparação dos resultados das Tabelas 1 e 2, mostram explicitamente, que em municípios menores, a arrecadação própria é menor em todas as modalidades de impostos e taxas, enquanto que nos municípios maiores, as transferências per capita que são menores em todas as categorias. Trata-se de uma importante evidência em favor da hipótese de que o crescimento das transferências per capita, tem produzido ilusão fiscal nos municípios de pequeno porte.

Para corroborar com a hipótese de um baixo esforço fiscal nos municípios pequenos, causados pelo excesso de transferências per capita recebidos, a Tabela 3 apresenta o grau de dependência dos municípios brasileiros, aos moldes do que foi feito por Macedo e Corbari (2009) trata-se da proporção assumida pelas receitas de transferências correntes no total do orçamento municipal, em resumo, o indicador mede a dependência do município para com as demais esferas de governo, considerando o total de transferências estaduais e federais. Procedimento parecido foi realizado para estimar o grau de independência dos municípios brasileiros, ou seja, qual a autonomia financeira dos mesmos, e pode ser considerado, uma proxy do esforço fiscal discutido por REIS E BLANCO (1996).

Como nas Tabelas 1 e 2, vê-se na Tabela 3 que o grau de dependência é maior nos municípios com população até 5.000 habitantes, e ao considerar por fonte de receitas, a dependência federal é maior do que a estadual, isto devido ao mencionado piso do valor do FPM, que torna estes municípios receptores líquidos de receitas. No que se refere à dependência estadual, vê-se que há um certo equilíbrio entre os contingentes populacionais e a dependência da cota parte de ICMS. Finalmente, considerando o grau de independência, tem-se que os municípios maiores tem uma maior autonomia financeira em relação aos demais, ao passo que, micro municípios apresentam um desempenho ruim neste indicador, corroborando com a evidência de um baixo esforço produzindo ilusão fiscal nos mesmo.

**Tabela 3 - Graus de dependência e de independência (%) dos municípios brasileiros, segundo faixas de tamanhos populacionais em 2011**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Indicadores / Faixas de População** | **Graus de Dependência** | **Graus de Independência** |
| **Geral** | **Federal** | **Estadual** |
| Até 5 mil hab. | 91,6% | 49,73% | 19,35% | 4,03% |
| De 5 a 10 mil hab. | 89,6% | 36,66% | 21,01% | 5,54% |
| De 10 a 20 mil hab. | 88,7% | 33,61% | 17,98% | 6,10% |
| De 20 a 50 mil hab. | 82,8% | 25,68% | 18,79% | 9,31% |
| De 50 a 100 mil hab. | 76,9% | 19,23% | 20,18% | 12,53% |
| De 100 a 500 mil hab. | 66,6% | 11,58% | 21,62% | 19,45% |
| De 500 mil a 1 milhão hab. | 61,1% | 7,97% | 22,94% | 23,28% |
| Mais de 1 milhão hab. | 45,9% | 4,64% | 16,99% | 38,26% |
| **Total** | **68,6%** | **17,02%** | **19,61%** | **19,66%** |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional FINBRA. Elaboração Própria.

É possível constatar, portanto, pelos dados apresentados nas Tabelas 1, 2 e 3, que existe uma tendência à um baixo esforço fiscal nos municípios brasileiros, esta tendência, no entanto, é maior em municípios menores, revelada pelo elevado grau de dependência dos micro municípios. Esta dependência, se dá tanto pelos repasses federais quanto nos estaduais, mas são verificadas com mais intensidade nos primeiros. Esta combinação, de baixo esforço fiscal, com elevado grau de dependência, promove nos municípios brasileiros, uma ilusão fiscal mais intensa do que nos municípios grandes. Na sequência, será avaliada de que forma a ilusão fiscal afeta o desempenho fiscal dos municípios pelo lado das despesas.

**2.2 Efeitos da ilusão fiscal sobre os gastos públicos**

Se é verdade que o federalismo municipal alterou a relação entre os governos, sobretudo através da canalização de transferências para as prefeituras, é igualmente verdadeiro que ela também alterou as relações destes governos locais com suas respectivas populações. Como discutido anteriormente, existe um efeito de causalidade, patrocinado pela ilusão fiscal sobre algumas ineficiências pelo lado das despesas públicas, isto devido ao aprofundamento das assimetrias informacionais causados pela dificuldade da população em auferir o real tamanho do governo. As implicações deste fenômeno é a ampliação do poder de monopólio destes municípios sobre a sua população, o que segundo Brennan e Buchanan (2000), se dá pelo excessivo gasto destes governos com finalidades que não atendem o eleitor mediano.

Uma das manifestações mais evidentes deste poder de monopólio dos governos, se dá pela captura de recursos para gastos legislativos, isto por que, as despesas com câmaras de vereadores, apesar de sua importância para a democracia, não está segundo Mendes (2002) ligado ao atendimento imediato das necessidades da população, por esta razão, a canalização excessiva de recursos para estes gastos, é tida pela literatura como indesejável, isto por que favorecem mais grupos de interesses, ou elites políticas locais do que a população (STRUMPF, 1998). Muitos trabalhos apontam para evidências deste tipo de comportamento orçamentário dos municípios brasileiros, Gomes e McDowell (2000) e Mendes (2002) alertam para existência desta possibilidade.

A existência de regras constitucionais que balizam o comportamento da gestão pública nos municípios, em alguns casos, atua para dificultar o fenômeno da captura, pelo Art. 198 §2 da Constituição Federal, os municípios devem gastar pelo menos 15% da sua receita líquida em saúde. No que se refere à educação, segundo Art. 212 o orçamento mínimo a ser destinado a esta rubrica é de 25%, estas regras, em que pese sua contribuição para tornar o orçamento mais rígido, servem para limitar a ação de grupos caçadores de renda, que buscam usufruir de recursos orçamentários em próprio benefício. Contrariamente, existem regras que fomentam a captura para gastos legislativos, sobretudo em municípios menores, já que pelo Art. 29-A municípios cujo a população é inferior que 100.000 habitantes podem gastar até 7% das receitas correntes com legislativo, esta porcentagem é inferior em municípios maiores, sendo limitada em apenas 3,5% naqueles cujo a população é superior a 8.000.000 de pessoas.

A Tabela 4, apresenta o comportamento dos gastos legislativos nos municípios, segundo o tamanho de sua população, a análise é comparativa com outras categorias de despesas, tal como os gastos em bens meritórios, compostos pela soma das rubricas de educação, cultura, habitação, urbanismo, saúde e saneamento. Além destes, tem-se os bens públicos puros, legislativo, judiciário, administração e planejamento, além de segurança pública, aqui a exemplo do que foi feito por Teixeira (2001), este somatório de gastos representará a captura nos municípios brasileiros. Existem ainda as despesas econômicas, compreendem o conjunto das rubricas agricultura, indústria, comercio, transporte, desenvolvimento regional, energia, recursos minerais e comunicações, podendo ser considerada uma *proxy* para os investimentos públicos. Finalmente as despesas de bem estar, reúnem as rubricas de assistência social e previdência.

**Tabela 4 - Médias das despesas por funções *per capita* dos municípios brasileiros, segundo faixas de tamanhos populacionais em 2011 (em R$)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Despesas / Faixas de População** | **Bens Meritórios** | **Bens Públicos Puros** | **Legislativo** | **Bens Econômicos** | **Bem-Estar** |
| Até 5 mil hab. | 1.379,48 | 545,81 | 87,30 | 2.256,88 | 152,58 |
| De 5 a 10 mil hab. | 1.027,40 | 323,99 | 48,81 | 1.438,64 | 97,60 |
| De 10 a 20 mil hab. | 991,40 | 272,66 | 40,40 | 1.243,07 | 82,53 |
| De 20 a 50 mil hab. | 969,27 | 250,67 | 35,51 | 1.164,14 | 82,85 |
| De 50 a 100 mil hab. | 975,36 | 242,43 | 34,37 | 1.111,31 | 87,57 |
| De 100 a 500 mil hab. | 1.107,31 | 316,86 | 37,66 | 1.239,10 | 111,73 |
| De 500 mil a 1 milhão hab. | 1.247,56 | 252,32 | 37,60 | 1.317,09 | 176,15 |
| Mais de 1 milhão hab. | 1.296,76 | 204,97 | 45,89 | 1.546,95 | 261,02 |
| **Média** | **1.111,69** | **269,20** | **40,59** | **1.316,70** | **138,63** |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional FINBRA. Elaboração Própria

Os números da Tabela mostram que, em geral, não há grandes variações na média de gastos municipais com bens meritórios, quando as comparações são feitas entre faixas diferentes de população. No que se refere às demais modalidades de despesas, vale ressaltar que para os municípios cujo a população é inferior a 5.000 habitantes, todas as modalidades de despesas são em média maiores do que nas demais faixas populacionais. Duas considerações precisam ser feitas à este respeito: 1° no que se refere às despesas legislativas, nestes micro municípios, o gasto per capita é, em média, o dobro do que nos municípios com populações superiores, o que apresenta evidências claras em favor de que existe captura nos municípios, e que esta se dá exatamente nos municípios de porte menor.

A segunda evidência de prejuízo das preferências do eleitor mediano, presente na Tabela 4, consiste na elevada média de gastos per capita em bens públicos puros, que nos municípios com até 5.000 habitantes, são em média, mais do que o dobro em relação às demais faixas populacionais, isto significa que, nestes micro municípios, a um nítido privilégio aos interesses do burocrata maximizador, conforme descrito por Brennan e Buchanan (2000).

Além de consideradas por Strumpf (1988) como uma frustração das preferências do eleitor mediano, e modalidades de despesas que atendem o burocrata maximizador. O gasto excessivo com bens público puros, podem significar um maior engessamento do orçamento, tornando-o mais rígido, isto por que, estes serviços são intensivos no fator trabalho, que em geral são desempenhados por servidores públicos efetivos, que segundo a constituição brasileira em seu Art. 41, possuem estabilidade no emprego. Isto significa basicamente que, uma vez contratado, este tipo de gasto não pode ser cortado, e deverá onerar o orçamento municipal durante décadas. No Brasil entretanto, a regra que normatiza o gasto com pessoal é bastante recente e, de certa forma, frouxa com os limites de gastos com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) prevê um gasto com pessoal de no máximo 60% das receitas.

É possível portanto, encontrar, evidências de causalidade entre a presença de ilusão fiscal apresentada anteriormente, e a presença de falhas de governos pelo lado dos gastos públicos, sobretudo, através da desvirtuação da função alocativa das prefeituras, canalizando recursos para minorias, em detrimento da necessidade do eleitor mediano. Isto se dá pela captura de recursos públicos para gastos legislativos, além do fomento de atividades meio, consideradas como proxy para uma elevação da influência do burocrata maximizador.

**Considerações Finais.**

Os três objetivos principais deste estudo foram integralmente concluídos. No que se refere ao primeiro, que consiste na avaliação de uma eventual dependência dos municípios brasileiros em relação a níveis mais abrangentes de governo, é possível constatar que existe uma elevada dependência de recursos fiscais em prefeituras de todos os tamanhos, isto, entretanto, é tão maior, quanto menor for o porte do município, o problema é mais grave, nos micro municípios, onde a dependência média pode chegar a 90% das receitas totais. É possível constatar ainda, que municípios cujo a população é inferior a 15.000 habitantes, o nível de arrecadação própria per capita é muito baixo, mostrando que seu esforço fiscal é aquém em relação aos demais.

No que se refere ao segundo objetivo, de constatar, a partir da elevada dependência destes municípios de recursos transferidos, ilusão fiscal, há novamente, evidências favoráveis. É possível constatar, novamente, que esta se dá de forma muito mais explícita em municípios menores, que dependem mais e, em geral, esta dependência se manifesta através dos recursos oriundos do governo federal, ou seja, Fundo de Participação, deixando claro, que municípios de até 5.000 habitantes são receptores líquidos de receitas em detrimento dos demais. Enquanto que municípios maiores, dependem, predominantemente de repasses estaduais, ou seja, cota parte de ICMS, vinculados ao valor adicionado final nestes municípios.

A presença de ilusão fiscal constada, e baixo esforço fiscal nos pequenos municípios, torna explícita, a existência de um fenômeno indesejável, que consiste no processo de transferência de recursos criados em municípios de médio e grande porte, para micro e pequenos municípios, que em geral, apresentam sua dinâmica econômica muito dependentes da administração pública.

Finalmente, o terceiro objetivo deste artigo foi alcançado, dado que foi possível encontrar duas ineficiências no orçamento dos municípios brasileiros pelo lado das despesas: i) nos micro municípios, foi encontrado um volume médio de gastos per capita com legislativos, superior em quase o dobro, em relação ao verificado nos demais, tornando evidente a captura de recursos públicos nestas localidades, e, dado que a ilusão fiscal nestes municípios é mais visível, é possível encontrar uma relação causal. ii) é verificado, também nos municípios menores, uma forte canalização de recursos para bens públicos puros, o que mostra que as preferências do eleitor mediano, são frustradas, em grande medida, pelos interesses de grupos caçadores de renda, como burocratas e políticos.

**Referências bibliográficas.**

ABRÚCIO, F. L. LOUREIRO, M. R. **Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*.** Finanças Públicas no Brasil. Cap 05. Editora Campus Elsiever. 2004.

BORSANI, H. **Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública.** Finanças Públicas no Brasil. Cap. 06. Editora Campus Elsiever. 2004.

CANDIDO JÚNIOR, J. O. **Os Gastos Públicos no Brasil são Produtivos?** Planejamento e Políticas Públicas. N. 23. Junho 2001.

FENOCHIETTO, R. PESSINO, C. **Understanding Coutries, Tax Effort.** IMF Working Paper, 13/244. 2013.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. C. **Finanças Públicas, teoria e prática no Brasil.** Editora Campus Elsevier. 3ª edição. 2008.

GOMES, G. M. MacDOWELL, M. C. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o Econômico, nem sempre é bom para o Social.** Texto para Discussão N° 706. IPEA. 2000.

GONÇALVES SILVA, M. F. **Corrupção e Produção de Bens Públicos.** Finanças Públicas no Brasil. Cap. 07. Editora Campus Elsiever. 2004.

GRUBER, J. **Finanças Públicas e Política Pública.** Editora Gen LTC. 2° Edição. 2009.

GUEDES, K. P. GASPARINI, C. E. **Descentralização fiscal e Tamanho do Governo no Brasil.** Revista de Economia Aplicada, v. 11, n. 2, São Paulo, Junho, 2007.

HARTMAN, B. BOYCE, J. K. **Quiet Violence: View from Bangladesh Village.** Published by Food First. ISBN: 0935028161. 1983.

HOLANDA, F. B. HOLANDA, A. L. N. B. **O Sistema Tributário no Brasil: Reformas e Mudanças.** Finanças Públicas no Brasil. Cap. 16, Editora Campus Elsiever. 2004.

KHAIR, A. A. MELO, L. **O Sistema Tributário e os impostos sobre o Patrimônio.** Finanças Públicas no Brasil. Cap. 14. Editora Campus Elsiever. 2004.

LINDAHL, E. **Just Taxation, a Positive Solution.** Ed 1919.

MACEDO, J. J. CORBARI, E. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis.** Revista de Contabilidade e Finanças. Universidade de São Paulo. V. 20. N. 51. São Paulo, 2009.

MATTOS, E. ROCHA, F. PONCZEK, V. **Efeitos da Divisão Municipal na Oferta de Bens Públicos e Indicadores Sociais.** Revista Brasileira de Economia. V. 67. N. 3. 2013.

MENDES, M. J. **Descentralização Fiscal Baseada em Transferências e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros.** Tese de doutorado Universidade de São Paulo. 2002.

MENDES, M. J. **Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments**. Revista de Economia Aplicada, v. 9, p. 427-444, 2005.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government.** Chicago. Aldine-Atherton. 1975.

PORFÍRIO JÚNIOR, N. F. **Federalismo Fiscal.** Editora Manole. 1ª Edição. 2004.

PUVIANI, A. **Teoria della Illuzione Finanziária.** E-Book Editora E-text. Disponível: <http://www.liberliber.it/mediateca/libri/p/puviani/teoria_della_illusione_finanziaria/pdf/puviani_teoria_della_illusione_finanziaria.pdf>

REIS, E. J. BLANCO, F. A. **Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90.** Texto para discussão n° 404. IPEA. Rio de Janeiro 1996.

TIEBOUT, C. M. **A Pure Theory of Local Expenditures**. The Journal of Political Economy, Vol 64. N° 5. 1956.

TULLOCK, G. **The vote motive.** The institute of economic affeirs (1976).

WAGNER, A. **Finanzwissenschaft**. Leipzig, (1890).