**ILUSÃO FISCAL, ESFORÇO FISCAL E CAPTURA NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE EM PAINEL[[1]](#footnote-1)**

*Benito Adelmo Salomão Neto[[2]](#footnote-2)*

*Carlos Cesar Santejo Saiani[[3]](#footnote-3)*

**Resumo**

O objetivo do presente artigo foi avaliar se as receitas de transferências geram ilusão fiscal nos municípios do estado de Minas Gerais, reduzindo o esforço fiscal e deteriorando a qualidade dos gastos públicos, no sentido de induzir gastos com atividades meio (overhead), o que sinaliza uma captura de recursos públicos pelos governantes e burocratas. Por meio de estimações econométricas para um painel de municípios mineiros com dados de 1999 a 2011, os resultados obtidos são favoráveis à hipótese de ilusão fiscal, tanto por redução de esforço fiscal como pela existência de captura de recursos públicos.

**Palavras-chave: Despesas públicas, Receitas Públicas, Municípios, Dados em Painel, Minas Gerais**

**Abstract**

The goal of this article was evaluate if the fiscal grants they generate fiscal illusion in the local governments of Minas Gerais State, reducing the fiscal effort and deteriorating the public expenditure quality, in the sense of induce spend in bureaucratic ativities (overhead), its evidence capture of public resources for politicians an bureaucrats. through econometrics estimations in panel data of Minas Gerais municipalities in the period between 1999 and 2011, the results are favorable to fiscal illusion hypothesis, so much for fiscal effort reduction such as for the existence of capture of public revenues.

**Keywords: Public Expenditure, Public Revenues, Local Government, Panel Data, Minas Gerais.**

**Área temática: Funciones e Financiamentos de los gobiernos locales.**

**JEL: H21, H41, H77**

**1. Introdução**

A crise na qual foi submetida a economia brasileira, no quadriênio 2014 – 2017, tem como plano de fundo, uma causa fiscal. Neste contexto, a organização institucional do setor público no Brasil, é caracterizada pelos altos níveis de carga tributária, atreladas à escassez de inúmeros serviços públicos, que deveriam atender a população. No bojo da organização federativa no Brasil, viu-se nos últimos 30 anos uma grande proliferação de municípios e a simultânea delegação de responsabilidades aos mesmos, sem uma contrapartida em termos de instrumentalização de recursos, que fosse capaz de capitaliza-los.

Neste sentido, foram criadas, ou fortalecidas, um conjunto de subvenções fiscais, ou seja, transferências de recursos arrecadados por níveis mais abrangentes de governos, e transferidos, de forma compulsória ou voluntária, vinculada ou desvinculada, para estes municípios. Suspeita-se que a presença destas transferências no caixa dos governos locais, se deu com vistas a beneficiar os micro municípios, receptores líquidos de recursos, em prejuízo dos maiores, onde estes recursos são gerados (GOMES; MCDOWELL, 2000).

Dado que a supracitada proliferação de municípios, se deu em sua totalidade, pela criação de jurisdições cuja população é inferior aos 20.000 habitantes, há duas hipóteses plausíveis, cuja verificação consiste no objetivo deste trabalho: i) A intensificação do processo de emancipação política, com ênfase em mais unidades de governos locais, produziu uma maior eficiência na função alocativa destes governos (TIEBOUT, 1956). Isto se daria em função da maior proximidade entre o *tax payer*, e os governantes. Ou ainda, por outro lado, ii) A eventual eficiência alocativa característica dos governos locais, seria neutralizada pela ilusão fiscal. O que se daria pelo excesso de transferências no caixa dos governos locais, gerando no mesmo, um incentivo ao baixo esforço fiscal, além de desvios de finalidade pelo lado do gasto, cujas despesas em atividades que não beneficiam a população, são elevadas em prejuízo das demais.

Dito isto, o objetivo deste trabalho é avaliar, a partir de estimações em dados de Painel, de que forma se dá a alocação orçamentária nos municípios de Minas Gerais, controlando, inclusive, pela faixa populacional do município. Será verificado, primeiramente, se a canalização das transferências para os governos locais, redundou em um menor esforço fiscal, ou seja, uma menor capacidade de utilizar os mecanismos legais de tributação em termos per capita. A seguir, será estimado o impacto destas subvenções fiscais, sobre o lado das despesas públicas, avaliando se a alocação do orçamento tem se dado, em termos per capita, em favor da prestação de serviços em prol do eleitor mediano, ou ainda, em favor de setores influentes da burocracia ou da política, através do crescimento das despesas de overhead (TEIXEIRA, 2001).

O artigo está dividido em quatro sessões além desta breve introdução e das considerações finais. Na sessão um, é feita uma revisão da literatura, teórica e empírica acerca da política fiscal em nível local, tanto pelo lado das receitas, como pelo lado das despesas públicas, e suas implicações para o atendimento das demandas dos cidadãos. Na sessão dois é feita uma revisão da literatura teórica, empírica e normativa acerca dos instrumentos fiscais nos municípios brasileiros. Na terceira sessão são apresentados os aspectos metodológicos para a construção dos resultados e, finalmente na sessão quatro, são apresentados e analisados os resultados encontrados.

**1. Referencial teórico**

Um tema bastante prestigiado do debate contemporâneo da Ciência Econômica consiste na chamada Nova Economia Política (NEP). *Grosso modo*, trata-se de uma agenda de pesquisa que surge na passagem dos anos 1950 para a década seguinte. A premissa básica da NEP é a da democracia como o regime político no qual o cidadão é “ouvido” em relação a suas preferências em termos políticas públicas e escolhe seus representantes. Assim, a NEP, enquanto agenda, preocupa-se com as escolhas dos eleitores e representantes (BRENAN; BUCHANNAN, 2000).

Para a abordagem, o eleitor escolhe seu voto a partir de suas preferências por bens e serviços públicos – e de sua disposição marginal a pagar por eles (GRUBER, 2009). A demanda do eleitor poderia ser estimada por meio de uma função na qual ele revela suas preferências periodicamente (SHOVEN; WHALLEY, 2003). A função de demanda $F\left(G\right)$ do eleitor por bens públicos ($G$) depende da renda do eleitor ($W$) e da quantidade ($N$) de bens e serviços ofertados publicamente, além do próprio preço pago por eles ($T$). Supondo uma economia walrasiana, a função é não negativa, contínua, linear de grau zero, assumindo o formato da equação (1). É possível supor, ainda, que a demanda é crescente. Tal concepção é antiga no debate econômico, remetendo à “Lei” de Wagner (1890), segundo a qual a demanda por bens e serviços públicos cresce mais do que a renda privada. O eleitor, portanto, prefere mais serviços públicos à menos.

$F\left(G\right)=N-WT$ (1)

Estabelecidas as premissas das preferências do eleitor, é importante voltar a atenção ao processo de escolhas públicas, que envolvem eleitores e representantes. Os eleitores escolhem levando em conta suas preferências – reveladas pelo voto – e disposições marginais a pagar. Os representantes, por sua vez, motivados pela maximização de oportunidades eleitorais, tomam decisões em termos de políticas visando ao atendimento das preferências do eleitor mediano (ou da maioria), ao menor custo possível (TULLOCK, 1959; CANDIDO JÚNIOR, 2001). Tal fato implica que toda divergência do custo mínimo representa uma ação ineficiente do governo. Para a NEP, este é um caso clássico de falhas de governos. Estas consistem na imposição de ônus para a população, que paga mais por um bem ou serviço público, mas recebe menos.

A presença destas ineficiências nas democracias é atribuída, em grande, à ação de *rent seekings*: agentes cuja motivação é auferir lucro econômico e se valem de suas relações com o setor público para atingir tal objetivo (KRUEGUER, 1974). A manifestação dos *rent seekings*, se dá por duas vias: i) da corrupção; e ii) da captura (ROSE-ACKERMAN, 1978; BARDHAN; MOOKHERJEE, 2000). A principal diferença entre estas duas vias consiste em ações à margem da lei no caso da primeira; já na segunda, tem-se a institucionalização das falhas de governo. Assim, a captura tem chancela legal e possibilita a canalização de recursos para alguns grupos minoritários em detrimento do atendimento das necessidades do eleitor mediano (maioria).

A ação de *rent seekings* se daria pela formação de um conluio – *collusion hypothesis* –envolvendo setores da iniciativa privada, motivados por privilégios, e setores da burocracia, que visam ao aumento do seu campo de influência sobre a sociedade e benefícios próprios –burocrata maximizador (NISKANEN, 1971; PEREIRA, 2000)[[4]](#footnote-4). Tal desvio da burocracia dos interesses públicos se dá, ao menos parcialmente, pela ausência ou fragilidade dos mecanismos de *accountability* – instituições para aumentar o controle social, limitar o crescimento do governo e evitar (ou minimizar) os problemas supracitados (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004).

Portanto, na ausência de mecanismos apropriados de *accoutability*, há incentivos para o desvio de finalidade do setor público, caracterizado por 2 fatores: i) elevação da carga tributária, sobretudo em tributos indiretos e acima da renda privada; e ii) canalização de gastos públicos para rubricas que atendem setores da burocracia e grupos privados minoritários – despesas de *overhead* – em prejuízo das demandas por outras despesas pelos eleitores (STRUMPF, 1998).

A fragilidade do *accoutability*, somada à motivação *rent seeking* de agentes privados e burocratas, em busca do auto interesse às custas do orçamento público, cria um ambiente ideal para o surgimento de um governo do tipo Leviatã[[5]](#footnote-5), que tem como características principais, pelo lado das receitas, a expansão de tamanho ao longo do tempo e, pelo lado das despesas, a incapacidade de ofertar bens e serviços demandados pela população. Nesse sentido, é possível levantar uma questão: por que, em uma sociedade de fácil acesso à informação, os cidadãos permitem a violação de seus direitos, cujo prejuízo se dá na frustração de suas demandas por serviços públicos, ao invés de migrarem para localidades onde teriam suas demandas atendidas e a um custo menor? Ou seja, por que o eleitor não “vota com os pés”? (TIEBOUT, 1956).

Em sociedades cujo setor público se organiza na forma de uma federação, em que a principal característica é a presença de unidades subnacionais com certo grau de autonomia, a alocação orçamentária pode ser mais eficiente comparativamente a um governo centralizado. Um das prováveis justificativas é possibilidade de “votar com os pés” levantada por Tiebout (1956), que poderia induzir “competição” entre os governos locais. Outra justificativa seria a maior proximidade entre governantes locais e eleitores, reduzindo assimetrias informacionais e aumentando o controle social (PORFÍRIO JÚNIOR, 2004; DALLARI, 1998; OATES, 1999).

Uma outra vantagem da provisão pública local de bens e serviços consiste no fato de que os governos locais podem desenvolver formas de cobrança pelos serviços ofertados para a exata quantidade demandada por seus cidadãos, por meio da chamada precificação de Lindahl, o que evitaria o problema do “carona” (*free rider*), ou seja, cidadãos que utilizam algum bem ou serviço ofertado publicamente sem o devido pagamento pelo mesmo (LINDAHL, 1919).

Já eventuais desvantagens da provisão pública local de bens e serviços advêm da ausência de economias de escala, importantes para a implementação de alguns investimentos públicos (ALESINA; SPOLOARE, 1997, BOLTON; ROLAND, 1997, PERSSON; TABELLINI, 2000). Esta perda de escala, pode ser resultado de um processo de “competição predatória” (OATES, 1999), caracterizada pela incapacidade do governo local de gerar receitas e custear, pelo menos minimamente, a demanda por bens públicos dos eleitores. Em um federalismo moderno, no entanto, o problema da falta de escala que resulta em incapacidade do governo local de gerar receitas é parcialmente corrigido pelas subvenções fiscais de esferas superiores de governos.

Tais subvenções, contudo, podem gerar “desequilíbrios verticais” (RUGIERI, 1993) e, ao mesmo tempo, anularem os efeitos da concorrência entre governos locais e dificultarem o cálculo da precificação dos serviços públicos, além de prejudicarem as percepções dos eleitores sobre o que demanda em termos de bens e serviços públicos e o que realmente paga para obtê-los. Neste contexto, a justificativa principal para que o eleitor não puna os representantes, pela incapacidade destes de atenderem suas demandas, está na assimetria de informações entre o que paga de impostos e o que sente que paga. Em outras palavras, ocorre ilusão fiscal, sob a qual os cidadãos superestimam os benefícios do governo e subestimam os custos (PUVIANI, 1903).

A ilusão fiscal resultante de desequilíbrios verticais na gestão dos recursos públicos, em prol dos governos locais, pode gerar dois efeitos indesejáveis. O primeiro é um baixo esforço fiscal por parte do governo receptor dos recursos. Ou seja, governantes tem o incentivo a não tributar seus cidadãos, para não incorrer em custos político-eleitorais, quando recebem recursos gerados em outras localidades. O segundo efeito indesejado é a baixa eficiência dos gastos públicos. Nesse sentido, a literatura aponta que os eleitores tendem a ser mais criteriosos no controle da execução orçamentária quando esta é financiada por eles mesmos e menos exigentes quando os serviços públicos são custeados com recursos de terceiros (MENDES, 2002).

No que se refere aos efeitos da ilusão fiscal pelo lado das receitas, é importante apontar que o supracitado baixo esforço fiscal ocorre quando a arrecadação verificada está em níveis inferiores ao que seria a arrecadação potencial da localidade (FENOCHIETTO; PESSINO, 2013). Davoodi e Grigorian (2007) discorrem que o formato do imposto cobrado também determina a ilusão fiscal, sendo que quando a arrecadação própria se dá predominantemente sobre impostos indiretos, é mais provável a ocorrência de ilusão fiscal.

Pelo lado das despesas públicas, também é possível que haja ilusão fiscal. Para Drazen e Eslava (2005), isto ocorre devido à sobreposição do calendário político e eleitoral às prioridades de provisão de bens públicos da população. Segundo os autores, tal fato decorre da existência de alguns bens públicos mais visíveis do que outros. Assim, há um incentivo à ação oportunista por parte governo, elevando as ofertas de bens visíveis em períodos pré-eleitorais e as reduzindo períodos pós-eleitorais. Este comportamento por parte dos agentes políticos pode incentivar a captura de recursos públicos por burocratas e *rent seekings* (SANZ; VELAZQUEZ, 2002).

Dada a restrição orçamentária do setor público, que se faz mais intensas nos governos subnacionais – cuja capacidade de financiamento de suas despesas por vias de emissão monetária é inexistente – a captura de recursos públicos por grupos influentes, significa menor disponibilidade de recursos para atividades que atendam à população. Evidências existentes na literatura sugere que há causalidade na relação. Ou seja, no sentido de uma maior captura de recursos públicos em função do aumento da participação de transferências no orçamento local, como defendem Mendes e Rocha (2003) e Mendes (2005). Isto se daria, segundo os autores, em função d os cidadãos serem mais rigorosos na fiscalização do emprego de recursos por ele.

**3. Descentralização fiscal no Brasil**

O grau de descentralização fiscal do federalismo brasileiro apresentou, durante todo o período republicano, tendência cíclica, sendo observadas fases de maior ou menor participação dos governos estaduais e municipais na arrecadação e no dispêndio público. Por exemplo, n regime militar instaurado em 1964 caracterizou-se por um governo centralizador dos recursos tributários, que eram redistribuídos na forma de repasses regulamentares ou via convênios. Por outro lado, as baixas receitas próprias apresentadas por estados e municípios tornaram essas esferas de governo dependentes dos recursos federais e, consequentemente, submissas às políticas centrais. Além disso, as transferências federais eram vinculadas a gastos específicos. Esses fatores tiraram dos governos subnacionais a autonomia para tomar decisões e garantiram ao governo central a capacidade de centralizar também as decisões de gastos e de investimentos.

No início da década de 1980, estados e municípios, aproveitando o clima de luta por redemocratização e o início da abertura política, tomaram a descentralização como um dos principais lemas para acabar com o autoritarismo que se instalara em 1964, reivindicando maior descentralização tributária, financeira e decisória. A descentralização foi aprofundada pela Constituição de 1988. Os anos que se sucederam após a promulgação da Constituição de 1988 representaram um nítido avanço da relevância dos municípios no Brasil, que tiveram sua autonomia política e administrativa elevada após um longo período de concentração de recursos e decisões sob o comando do governo central no regime militar (SERRA; AFONSO, 1999).

Este fenômeno se deu com muitos impactos sobre as relações entre as esferas de governo, mas também entre os governos e a sociedade. O primeiro impacto foi a criação de mais de 1.500 municípios na década de 1990, principalmente de micro municípios, incentivados pelos mecanismos de transferências intergovernamentais. Gomes e McDowell (2000) mostram que este processo de criação de municípios, se deu diante da canalização de recursos dos municípios maiores para os municípios menores, por meio da intermediação de governos mais abrangentes.

O processo de descentralização pós Constituição de 1988 também consolidou as fontes de receitas dos municípios, que podem ser de três naturezas. O primeiro tipo de receitas refere-se às próprias, que são originadas a partir de instrumentos tributários previstos em lei, são eles: Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU), Imposto sobre Transferência de Bens Inter-vivos (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN) e taxas e contribuições.

O segundo tipo de receitas municipais são as transferidas por esferas superiores de governo, existem transferências vinculadas – FUNDEF e SUS – e não vinculadas, além de transferências voluntárias e compulsórias destinadas aos governos locais. São exemplos de transferências compulsórias as cotas-parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Outra forma de classificar as transferências é quanto à origem, podendo ser federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e estaduais como as supracitadas cotas-parte do ICMS e IPVA. (KHAIR, 2004). O terceiro tipo de receitas municipais é as receitas de capital, oriundas principalmente da venda de patrimônio ou da contração de empréstimos.

Dentre as receitas correntes, Mendes (2002) atesta que no Brasil, a principal fonte de receita dos municípios são as transferências correntes, que em média, representam 65% do total. Isto revela uma relação de dependência entre vários níveis de governos. Pode significar ainda, ilusão fiscal nos municípios brasileiros, já que segundo o autor, residentes tendem a ser mais rigorosos com a aplicação de recursos por eles pagos, e mais lapsos com relação a recursos pagos por não residentes. Já para Blanco e Carvalho (2001), a ilusão fiscal decorrente da baixa capacidade de arrecadação dos governos locais, deve ser considerada a partir das suas respectivas populações.

Já no que se refere à relação dos governos locais com seus cidadãos, também há, na literatura, evidências de como se deu este relacionamento a partir dos anos 1990. A primeira evidência é de crescimento geral do tamanho dos governos (GUEDES; GASPARINI, 2007). Já Gomes e McDowell, (2000) mostram que os recursos gerados nos grandes municípios, financiam a atividade legislativa dos pequenos. Para Mattos et al. (2013), a descentralização em prol dos municípios resultou na piora de indicadores sociais como IDH e analfabetismo, também houve, segundo estes autores, uma piora na prestação de serviços públicos.

Em resumo, há evidencias na literatura no sentido de revelar problemas na oferta de bens e serviços públicos, estes estariam custando mais caro, e não estariam atendendo de forma suficientemente adequada – tanto no que se refere aspectos quantitativos, cuja existência de grandes contingentes de populações alijadas do acesso, ainda são um problema nos municípios brasileiros, quanto no que se refere a aspectos qualitativos, já que indicadores de qualidade dos serviços públicos, mostram defasagem da qualidade (BRUNET; BERTE; BRITO, 2007) – suas populações.

**3. Procedimentos metodológicos**

Se na presença de ilusão fiscal, os cidadãos perdem a exata noção do preço dos serviços públicos, tem-se as condições necessárias para a ação dos *rent seekings* em conluio com o “burocrata maximizador”. Para tanto, faz-se necessário o estabelecimento de um indicador de ilusão fiscal. Indicadores desta natureza são sempre problemáticos de serem construídos, já que o entendimento sobre a baixa arrecadação de um governo local, pode se dar por uma opção política do governante, ou por inviabilidade da estrutura econômica vigente. Para tanto, alguns trabalhos se valem de estimativas de uma arrecadação potencial, por vias de uma fronteira tributária estocástica.

No presente estudo, no entanto, será considerada como uma *proxy* de ilusão fiscal, a participação das transferências correntes (MACEDO; CORBARI, 2009) de níveis mais abrangentes de governo[[6]](#footnote-6), para o município. Segundo Mendes e Rocha 2003, os municípios dependem, em média, em aproximadamente 65% das transferências de outros níveis de governo, para executar seu orçamento.

No Brasil de forma geral e em Minas Gerais de forma específica, a organização da contabilidade pública prevê uma receita total dos municípios, denominada nas Declarações de Contas Anuas (DCA) como receita orçamentária. Ao subtrair-se destas, as receitas de capital, que consistem em fontes de receitas não recorrentes, oriundas principalmente da venda de patrimônio público ou de contração de empréstimos junto a organizações oficiais, tem-se portanto, as receitas correntes. Estas são divididas em duas categorias principais:

1. *receitas tributárias*, cuja rubrica consiste na soma de impostos como o imposto predial territorial urbano (IPTU), também pelo imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS-QN), somados ao imposto de transferência de bens inter-vivos (ITBI), além das Taxas.
2. *receitas de transferências correntes*, que consistem principalmente no FPM e no fundo de desenvolvimento da educação fundamental (FUNDEF), no caso das federais, além da quota parte do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), no que se refere ao conjunto de transferências estaduais.

Para o uso das estimações, serão consideradas como variáveis de interesse deste trabalho, apenas receitas realizadas, consolidadas no banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) e em termos per capita, referentes aos anos de 1994 até 2011. Para as estimações, serão utilizadas variáveis explicativas e independentes, a partir da normatização vigente. Ou seja, considerar-se-á as receitas tributárias de forma agregada para se auferir uma proxy do esforço fiscal nos municípios. Da mesma forma, serão agregadas todas as transferências estaduais e federais, como uma única variável transferência corrente, na qual será quantificada um indicador de ilusão fiscal.

Já pelo lado das despesas, dado o grande número de rubricas previstas no anexo 6 da lei 4.320/64 e suas atualizações[[7]](#footnote-7), optou-se por realizar as estimações agregando-as em três áreas de concentração seguindo Teixeira (2001):

1. *despesas sociais* – soma das despesas de previdência social, saúde, saneamento, educação, cultura, ciência e tecnologia, habitação, esporte e lazer.
2. *despesas econômicas* – soma das rubricas de agricultura, comunicações, transportes, trabalho, indústria, desenvolvimento regional, relações exteriores e energia.
3. *despesas de overhead* – somatório das rubricas referentes à administração e planejamento, judiciário, essencial à justiça, segurança pública e legislativo.

A hipótese crucial do trabalho, é que na presença de transferências correntes, o esforço fiscal dos municípios, medido pela sua receita tributária, tende a ser menor, isto devido ao incentivo do administrador local, em não incorrer no custo político de tributar seus residentes, em função da provisão de recursos pagos por não residentes. Pelo lado da despesa, na presença de ilusão fiscal, a hipótese consiste numa eventual redução *per capita* das despesas sociais e econômicas, em simultâneo ao crescimento per capita das despesas em overhead.

Feitos estes comentários, as estimações a ser feita neste estudo é descrita pela equação (2). As estimações são realizadas por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com o estimador *Within* (desvios em relação às médias) – para controlar atributos distintos entre locais e fixos no tempo (efeitos fixos) – e por Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) considerando efeitos aleatórios. Para verificar qual destas abordagens econométricas é a mais adequada para a avaliação em questão, é feito o teste de Hausman (BALTAGI, 2001; WOOLDRIDGE, 2002).

$Y\_{it}=β\_{0}+β\_{1}T\_{it}+β\_{2}W\_{it}+β\_{3}A\_{it}+μ\_{it}+ε\_{it}$ (2)

para t = 1995 a 2011

O termo $Y\_{it}$ representa a variável de interesse do trabalho, referentes ao município i no ano t. Como dito, pelo lado das receitas, a receita tributária própria, enquanto que pelo lado das despesas, tem-se as despesas sociais, econômicas e overhead. O termo$ β\_{0}$ trata-se do parâmetro de intercepto do modelo. Já os parâmetros $β\_{1}, β\_{2}$ e $β\_{3}$ consistem nos coeficientes relacionados às variáveis explicativas. A variável $T\_{it}$ corresponde a variável explicativa, relacionada ao total de transferências per capita recebidas pelos municípios. Tem-se ainda as variáveis $W\_{it}$ e $A\_{it}$ que consistem respectivamente num vetor de covariadas e em um vetor de dummies anuais com default em 1995. Finalmente, tem-se um termo referente aos efeitos fixos $μ\_{it}$ e um termo de erro $ε\_{it}$.

Para que os coeficientes estimados representem elasticidades, uma maneira possível é considerar todas as variáveis contínuas (dependente e explicativas) por meio de transformações logarítmicas (modelo log-log) – logaritmo neperiano. Isto é feito neste estudo, de modo que os modelos estimados se baseiam na equação (2)

Dadas as conhecidas carências de provisão de serviços públicos no Brasil, se os testes apontarem, um crescimento *per capita* das despesas sociais e econômicas, ter-se-á evidências em favor de um melhor atendimento das necessidades da população. Neste caso, tem-se nos municípios de Minas Gerais, um modelo de organização municipal caracterizado por Tiebout (1956). Se ao contrário, for verificado um crescimento das despesas de overhead, tem-se evidências em favor de desvio de finalidade dos governos locais, ou seja, *captura* em favor de grupos *rent seekings* e do *burocrata maximizador*. Se isto for verificado, pode-se dizer que o modelo federativo visto no Estado, é caracterizado pelas hipóteses de Brennan e Buchanan (2000).

No que se refere às variáveis de controle $W\_{it}$, tem-se um conjunto de variáveis que podem explicar nossa variável de interesse, ver Quadro 1. Estas foram escolhidas como de forma a lidar com eventual viés de auto seleção causados por atributos variantes no tempo (ANGRIST; PISCHKE, 2009). Como dito anteriormente, um baixo esforço fiscal, pode estar relacionado à baixa dinâmica da economia local, ao invés de refletir meramente uma decisão política, por esta razão, foi utilizada como uma variável de controle a massa salarial per capita, que consiste numa proxy do desenvolvimento local (DAVODII; GREGORIAN, 2007).

**Quadro 1 – Variáveis de controle (características do município** $i$ **no ano** $t$**)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Variáveis** | **Descrições** | **Fontes** |
| População | População total (milhares de residentes) | IBGE |
| Atividades Urbanas | Razão entre os empregados formais nos setores de comércio, indústria, serviços e administração pública o total de empregados formais | M.T.E. |
| Fundamental | Razão entre os empregados formais com ensino fundamental completo ou mais e o total de empregados formais | M.T.E. |
| Formalização | Razão entre os empregados formais e a população economicamente ativa (PEA) | M.T.E. |
| Massa *per capita* | Massa salarial em salários mínimos *per capita* (em R$ de 2000) | IBGE |
| Jovem | Razão entre a população abaixo de 19 anos e a população total | IBGE |
| Idoso | Razão entre a população acima de 60 anos e a população total | IBGE |

Observações: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.

Nesta mesma linha, dado que os critérios para o estabelecimento da base tributária nos governos locais, obedece a não exportabilidade afim de inibir a guerra fiscal, além de contemplar uma base delimitada a atividades puramente urbanas (COSSÍO, 1998). Faz-se necessário controlar, também como *proxy* do desenvolvimento econômico local, o volume de emprego gerado nestas atividades urbanas, que servem para estimar o potencial de arrecadação nestas localidades (FENOCHIETTO; PESSINO, 2013).

Considerando ainda, a “Lei dos Dispêndios Públicos Crescentes” de Wagner (1890), existe uma ideia força que permeia as sociedades modernas, de que as atividades contemporâneas criam demandas intensivas em Estado. Ou seja, as demandas da sociedade por serviços públicos, é crescente e diversificada. Isto fatalmente elevaria a demanda social por políticas distributivas, em caso de sociedades predominantemente jovens, políticas educacionais, ou no caso de sociedades maduras, políticas de assistência de saúde ou previdência (CASE, ET. AL. 2003). Em função disso, o perfil demográfico da localidade, também foi escolhido como uma variável de controle.

Considerando, como dito anteriormente, que a *accountability* local, depende do nível de educação formal da população local, uma vez que uma população melhor educada, tende a ser mais engajada politicamente na cobrança dos seus direitos (GRADSTAIN E JUSTMAN, 1999). Igualmente, localidades cuja população urbana é maior, como proporção à população residente local, tende a ter uma maior proximidade com o governo local, e portanto, participar mais das decisões (GLASSER, 2005).

**4. Análise dos resultados**

Verificar as evidências de que o volume de transferências per capita, provocou mudanças no orçamento municipal dos municípios mineiros, é essencial para avaliar se o cidadão está sendo atendido em suas demandas, quanto à provisão de bens e serviços públicos, bem como seu respectivo preço, no período analisado. Como visto, se a canalização de receitas por níveis mais abrangentes de governos, for acompanhada de uma redução per capita das receitas próprias, tem-se evidências, em favor da ilusão fiscal. Ao contrário, se for verificado que a arrecadação própria dos municípios, se eleva em termos per capita, como resposta às transferências, tem-se evidências em favor do crescimento do tamanho do governo (GUEDES; GUASPARINI, 2007).

Pelo lado das despesas, é preciso qualificar, as despesas sociais sempre atendem as demandas do eleitor mediano, quando se verifica uma resposta positiva das rubricas que compõem estas despesas, tem-se que a população está sendo atendida pelas transferências per capita. Já no que se refere às despesas econômicas, sua elevação pode estar associadas à lobbies de grupos econômicos sobre o orçamento, ou caso o contrário, pode estar meramente associada ao atendimento da população, como Teixeira (2001), assume-se que um crescimento nesta rubrica, está em consonância com o segundo caso.

Finalmente, no que se refere às despesas de overhead. Se os resultados mostrarem uma relação positiva entre as transferências per capita recebidas, e o comportamento das despesas que compõem esta rubrica, tem-se evidências no sentido de benefício de burocratas e políticos, e dado que o orçamento público apresenta restrições, isto se daria em prejuízo da maioria da população.

Começando pelo lado das receitas, a Tabela 01 mostra os impactos das transferências per capita, sobre as receitas próprias arrecadadas pelos municípios. Analisando os resultados, existe significância estatística a 1% de significância e sinal positivo para todas as especificações do modelo. Pela estimação I, para cada 1% recebido a mais em termos per capita, na forma de transferências correntes pelos municípios, tem-se evidência de um crescimento médio de 1,64% nas suas receitas próprias. O que significa que a resposta das receitas próprias em relação às transferências, se dá por retornos crescentes de escala.

Tal resultado corrobora com a hipótese de elevação do tamanho dos governos locais, e consequentemente do seu poder de monopólio sobre seus cidadãos. Por outro lado, tem-se evidências contrárias à hipótese de que na presença de transferências, os municípios tendem a reduzir o seu esforço fiscal.

Analisando agora, o impacto das transferências ao longo da legislatura, tem-se novamente, significância estatística a 1% para o 2° e 4° anos de mandatos, e a 5% para o terceiro ano. Quanto ao sinal verificado, tem-se uma resposta positiva às transferências correntes, apenas no 2° e no 3° anos de mandato. Isto significa que a arrecadação própria tem comportamento anticíclico frente ao ciclo político, ou seja, o governo eleva seu tamanho nos anos onde não há eleições, e reduz o seu tamanho em anos nos quais há eleição. O que revela um comportamento oportunista dos governantes, de manipular os efeitos negativos da ilusão fiscal conforme a fase do ciclo, elevando-os na fase intermediária e reduzindo-os na fase eleitoral.

**Tabela 1 – Resultados: esforço fiscal**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| Transferências Correntes | 1,6476\*\*\* | 1,7429\*\*\* | 1,7429\*\*\* | 0,9479\*\*\* | 0,9119\*\*\* | 0,9119\*\*\* |
| (0,0153) | (0,0154) | (0,0365) | (0,0217) | (0,0260) | (0,0560) |
| Ciclo Eleitoral 2 | 0,0569\*\*\* | 0,0338\*\* | 0,0338\*\*\* | 0,0554\*\*\* | 0,0477\*\*\* | 0,0477\*\*\* |
| (0,0136) | (0,0133) | (0,0102) | (0,0125) | (0,0125) | (0,0094) |
| Ciclo Eleitoral 3 | 0,0312\*\* | 0,0044 | 0,0044 | -0,0146 | -0,0294\*\* | -0,0294\*\*\* |
| (0,0139) | (0,0136) | (0,0110) | (0,0127) | (0,0126) | (0,0097) |
| Ciclo Eleitoral 4 | -0,0955\*\*\* | -0,1182\*\*\* | -0,1182\*\*\* | -0,0863\*\*\* | -0,0909\*\*\* | -0,0909\*\*\* |
| (0,0147) | (0,0144) | (0,0116) | (0,0135) | (0,0134) | (0,0108) |
| Controles | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |
| Constantes | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Observações | 12.878 | 12.878 | 12.878 | 12.722 | 12.722 | 12.722 |
| R² (overall) | 0,6375 | 0,6363 | 0,6363 | 0,6684 | 0,5198 | 0,5198 |
| Prob > F (ou chi²) | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |
| Teste de Hausman | 5.716,71\*\*\* | --- | 461,79\*\*\* | --- |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

Já pelo lado das despesas novas evidências foram encontradas. No que se refere às despesas sociais, foram estimadas as respostas frente à elevações das receitas transferidas – pagas por não residentes – e tributárias – pagas pela própria população. Novamente, foi encontrado sinal positivo e significância estatística, a 1%, em todas as estimações, exceto na especificação VI, referente à estimação da arrecadação própria.

A presença da relação positiva verificada, corrobora com a hipótese de um bom atendimento às necessidades locais, por parte do governo. No que se refere às receitas próprias, cuja resposta estimada foi de um crescimento médio 0,03%, para cada 1% incremental na arrecadação própria local, isto pode se dar devido a hipótese de uma maior *accountability* do eleitor frente aos recursos por ele pago. Já no que se refere às receitas transferidas, tem-se uma resposta positiva média de 0,80% para cada 1% elevado em transferências per capita, o que pode ser explicado por vinculações constitucionais e normativas que vinculam transferências à finalidades específicas da área social[[8]](#footnote-8).

Os resultados verificados para o impacto das receitas próprias e transferidas na despesa social, de 0,03% e 0,80% respectivamente, mostrando que para cada 1% de elevações nestas duas categorias de receitas, a resposta em termos de despesa social é menor do que 1%. isto indica retornos decrescente de escala, e pode ser uma evidência em favor da captura, já que, a existência de uma diferença entre a receita criada e o gasto social médio verificado, implica que parte destes recursos são transferidas para outras finalidades.

Quando se avalia a resposta das despesas sociais ao longo do ciclo político, tem-se novamente significância estatística atrelada ao sinal positivo em todas as especificações. Os resultados verificados foram de 0,07%, 0,04% e 0,03% para o 2°, 3° e 4° anos de governo respectivamente, mostrando que as despesas sociais apresentam uma certa estabilidade ao longo do ciclo político. Isto deve se dar, também em função das vinculações normativas que obrigam o emprego destas rubricas nestas funções específicas, reduzindo a margem para o gestor local agir de forma oportunista.

**Tabela 2 – Resultados: despesas sociais**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| Arrecadação Própria | 0.0378\*\*\* | 0.0176\*\*\* | 0.0176\*\*\* | 0.0101\*\*\* | 0.0073\*\*\* | 0.0073\* |
| (0.0020) | (0.0025) | (0.0042) | (0.0025) | (0.0027) | (0.0041) |
| Transferências Correntes | 0.8071\*\*\* | 0.8398\*\*\* | 0.8398\*\*\* | 0.8231\*\*\* | 0.7676\*\*\* | 0.7676\*\*\* |
| (0.0047) | (0.0062) | (0.0108) | (0.0063) | (0.0083) | (0.0231) |
| Ciclo Eleitoral 2 | 0.0792\*\*\* | 0.0801\*\*\* | 0.0801\*\*\* | 0.0775\*\*\* | 0.0819\*\*\* | 0.0819\*\*\* |
| (0.0037) | (0.0037) | (0.0033) | (0.0037) | (0.0036) | (0.0036) |
| Ciclo Eleitoral 3 | 0.0415\*\*\* | 0.0418\*\*\* | 0.0418\*\*\* | 0.0345\*\*\* | 0.0348\*\*\* | 0.0348\*\*\* |
| (0.0037) | (0.0037) | (0.0034) | (0.0037) | (0.0037) | (0.0034) |
| Ciclo Eleitoral 4 | 0.0399\*\*\* | 0.0380\*\*\* | 0.0380\*\*\* | 0.0348\*\*\* | 0.0373\*\*\* | 0.0373\*\*\* |
| (0.0040) | (0.0040) | (0.0039) | (0.0040) | (0.0039) | (0.0040) |
| Controles | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |
| Constantes | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Observações | 12.878 | 12.878 | 12.878 | 12.722 | 12.722 | 12.722 |
| R² (overall) | 0,6375 | 0,6363 | 0,6363 | 0,6684 | 0,5198 | 0,5198 |
| Prob > F (ou chi²) | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |
| Teste de Hausman | 5.716,71\*\*\* | --- | 461,79\*\*\* | --- |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

Quanto as despesas econômicas, tidas também como rubricas que beneficiam a população, foram verificados resultados distintos em termos de sinal, a especificação I mostra uma relação negativa na resposta entre as despesas econômicas e as receitas próprias. Já no que se refere às demais especificações, foi verificada uma relação positiva entre estas mesmas variáveis. Em todas as especificações, verificou-se significância estatística a 1%, exceto na especificação III, cuja significância se deu apenas em 10%. Quanto à resposta estimada às transferências correntes, verificou-se sinal positivo e significância a 1% em todas as especificações.

**Tabela 3 – Resultados: despesas econômicas**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| Arrecadação Própria | -0,0348\*\*\* | 0,0238\*\*\* | 0,0238\* | 0,0456\*\*\* | 0,0482\*\*\* | 0,0482\*\*\* |
| (0,0081) | (0,0091) | (0,0144) | (0,0095) | (0,0098) | (0,0144) |
| Transferências Correntes | 0,5494\*\*\* | 0,3613\*\*\* | 0,3613\*\*\* | 0,4638\*\*\* | 0,4903\*\*\* | 0,4903\*\*\* |
| (0,0194) | (0,0224) | (0,0440) | (0,0261) | (0,0301) | (0,0663) |
| Ciclo Eleitoral 2 | 0,0481\*\*\* | 0,0641\*\*\* | 0,0641\*\*\* | 0,0568\*\*\* | 0,0579\*\*\* | 0,0579\*\*\* |
| (0,0134) | (0,0133) | (0,0117) | (0,0133) | (0,0133) | (0,0122) |
| Ciclo Eleitoral 3 | -0,0018 | 0,0189 | 0,0189 | 0,0148 | 0,0189 | 0,0189\* |
| (0,0136) | (0,0135) | (0,0115) | (0,0135) | (0,0134) | (0,0109) |
| Ciclo Eleitoral 4 | -0,0306\*\* | -0,0060 | -0,0060 | -0,0065 | 0,0010 | 0,0010 |
| (0,0144) | (0,0144) | (0,0114) | (0,0144) | (0,0143) | (0,0111) |
| Controles | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |
| Constantes | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Observações | 12.878 | 12.878 | 12.878 | 12.722 | 12.722 | 12.722 |
| R² (overall) | 0,6375 | 0,6363 | 0,6363 | 0,6684 | 0,5198 | 0,5198 |
| Prob > F (ou chi²) | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |
| Teste de Hausman | 5.716,71\*\*\* | --- | 461,79\*\*\* | --- |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

Observando a magnitude do impacto, e começando pelas receitas próprias do município, a resposta estimada média sobre as despesas econômicas foi de -0,03%, para cada 1% de arrecadação própria aumentada na localidade. Tem-se aí uma evidência em favor da hipótese de frustração das necessidades da população. Entretanto, no que se refere às transferências correntes, foi verificado que para cada 1% a mais neste tipo de receita, a resposta em termos de despesas econômicas é de 0,54%, o que corrobora com a hipótese de atendimento do eleitor.

Diferentemente das despesas sociais, que apresentam vinculações normativas que influenciam nos resultados, no caso das despesas econômicas, isto não acontece. As elevações médias estimadas, para o crescimento das transferências per capita, se dá de forma voluntária pelas administrações locais. No entanto, tal como verificado nas despesas sociais, o crescimento verificado nas despesas econômicas frente ao reajuste de 1% nas receitas transferidas, é menor do que 1%, isto mostra novamente, retornos decrescentes de escala, o pode significar uma evidência em favor da captura.

Quanto ao impacto das despesas econômicas no ciclo eleitora, tem-se novamente resultados heterogêneos. No que se refere ao 2° ano do ciclo, foi verificado sinal positivo e significância estatística para todas as especificações, o que permite auferir que as despesas econômicas crescem neste período do mandato. Já no que se refere ao 3° ano da legislatura, verificou-se sinal negativo na especificação I, e ausência de significância estatística para todos os resultados, exceto a especificação VI, o que inviabiliza a inferência de resultados. Finalmente, no que se refere ao último ano do mandato eleitora, tem-se novamente sinal negativo apenas nas especificações I e IV, e significância a 5% apenas na especificação I.

Estes resultados mostram que as despesas econômicas são, em média, maiores na primeira fase do mandato e menores na segunda fase. Não é possível afirmar, desta forma, que haja sobreposição do ciclo político ao ciclo econômico, com base no comportamento desta rubrica.

Os últimos resultados apurados se referem às despesas de overhead per capita, consideradas aqui como aquelas que atendem políticos e burocratas. A tabela 04 mostra os resultados verificados. Tanto no que se refere às receitas próprias, como no que se refere às receitas transferidas, verificou-se sinal positivo e significância estatística a 1% para todas as estimações. Começando a análise dos resultados, pelos impactos das receitas próprias sobre as despesas de overhead, foi visto que para cada 1% de elevação tributária, tem-se um crescimento de 0,01% para esta rubrica de despesas. Já no que se refere às receitas transferidas, foi visto que para cada 1% de elevação nesta modalidade, o impacto médio sobre as despesas de overhead é de 0,59%.

**Tabela 4 – Resultados: despesas de *overhead***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| Arrecadação Própria | 0,0149\*\*\* | 0,0320\*\*\* | 0,0320\*\*\* | 0,0424\*\*\* | 0,0374\*\*\* | 0,0374\*\*\* |
| (0,0035) | (0,0038) | (0,0072) | (0,0040) | (0,0041) | (0,0067) |
| Transferências Correntes | 0,5983\*\*\* | 0,4976\*\*\* | 0,4976\*\*\* | 0,5932\*\*\* | 0,5295\*\*\* | 0,5295\*\*\* |
| (0,0082) | (0,0094) | (0,0243) | (0,0110) | (0,0125) | (0,0435) |
| Ciclo Eleitoral 2 | -0,0454\*\*\* | -0,0319\*\*\* | -0,0319\*\*\* | -0,0402\*\*\* | -0,0331\*\*\* | -0,0331\*\*\* |
| (0,0058) | (0,0056) | (0,0051) | (0,0057) | (0,0056) | (0,0056) |
| Ciclo Eleitoral 3 | -0,0630\*\*\* | -0,0467\*\*\* | -0,0467\*\*\* | -0,0529\*\*\* | -0,0482\*\*\* | -0,0482\*\*\* |
| (0,0059) | (0,0057) | (0,0056) | (0,0057) | (0,0056) | (0,0051) |
| Ciclo Eleitoral 4 | -0,1069\*\*\* | -0,0910\*\*\* | -0,0910\*\*\* | -0,0916\*\*\* | -0,0867\*\*\* | -0,0867\*\*\* |
| (0,0062) | (0,0060) | (0,0061) | (0,0061) | (0,0060) | (0,0059) |
| Controles | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |
| Constantes | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Observações | 12.878 | 12.878 | 12.878 | 12.722 | 12.722 | 12.722 |
| R² (overall) | 0,6375 | 0,6363 | 0,6363 | 0,6684 | 0,5198 | 0,5198 |
| Prob > F (ou chi²) | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |
| Teste de Hausman | 5.716,71\*\*\* | --- | 461,79\*\*\* | --- |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

Estes resultados corroboram com a hipótese de captura de recursos públicos, por parte de burocratas e políticos, nos municípios de Minas Gerais. Verifica-se também evidências em favor da hipótese de frustração das necessidades do eleitor mediano. Viu-se ainda, pelo desempenho superior desta variável em resposta a cada modalidade de receitas, que quando a arrecadação é fortalecida por receitas transferidas, a resposta em termos de gasto médio em overhead é maior 0,59% contra 0,01% no caso da resposta frente as receitas geradas. Isto corrobora com a hipótese de que a captura é mais passível de ser verificadas em receitas pagas por não residentes, e consequentemente, que o eleitor residente é mais exigente em relação à aplicação dos recursos por ele pagos, corroborando, desta forma com a hipótese de ilusão fiscal nos municípios de MG.

No caso das rubricas que compõem as despesas de overhead, tal como as despesas sociais, existe novamente uma indexação constitucional que inviabiliza movimentos para baixo nestas despesas, no caso aqui, dado que os serviços burocráticos são intensivos em trabalho, eventuais quedas são difíceis na prática, dado que servidores públicos tem estabilidade constitucional garantida[[9]](#footnote-9).

Quanto aos impactos das despesas de overhead ao longo do ciclo eleitoral, tem-se novamente significância estatística verificada a 1% em todas as especificações, juntamente com o sinal negativo para o 2°, 3° e 4° anos de mandato da legislatura. Isto demonstra evidências de um comportamento anticíclico das despesas per capita em overhead, no que se refere ao seu comportamento verificado no ciclo eleitoral.

Os resultados mostram portanto, seja pelo lado das receitas públicas, seja pelo lado das despesas, que há um desvio de finalidade da ação dos governos locais, que se aproxima do modelo Leviatã de Brennan e Buchanan (2000), caracterizado por governos que apresentem poder de monopólio, em prejuízo de seus cidadãos. Foi visto ainda, que a organização destes governos os distancia do modelo de Tiebout (1956), caracterizado por concorrência entre as unidades governamentais, com vistas a melhor provisão de bens e serviços públicos para seus cidadãos, ao menor custo possível.

**Considerações finais**

O objetivo principal deste artigo foi atingido, após uma ampla consulta à literatura nacional e internacional acerca dos determinantes da política fiscal, para unidades de governo local, encontrou-se evidências no sentido de que as prefeituras do Estado de Minas Gerais, se organizam na forma descrita pelo modelo Leviatã de Brennan e Buchanan. O primeiro resultado que permite inferências neste sentido, foi visto pelo lado das receitas públicas, uma vez que as receitas próprias, em termos per capita, apresentam uma elasticidade positiva em resposta à elevação das receitas transferidas. Se por um lado, este resultado induz a refutar a hipótese de um baixo esforço fiscal nos municípios de Minas Gerais, por outro lado, corrobora com a hipótese de crescimento do tamanho dos governos locais.

Feita esta primeira inferência, a partir de resultados pelo lado das despesas, cabe avaliar se o dito crescimento dos governos locais, se deram no sentido de atender as necessidades da população de Minas Gerais, ou se ao contrário, este crescimento médio do tamanho dos governos, se deu em benefício de uma pequena elite burocrática e política. Pelo lado das despesas públicas, foi visto que a elasticidade das despesas sociais per capita, apresentaram uma relação positiva, tanto em resposta às receitas próprias, quanto em relação às receitas transferidas. Isto no entanto, pode estar mais relacionado a vinculações (no caso das receitas transferidas) e pisos (no caso das receitas tributárias) constitucionais, do que meramente à ação eficiente dos governos locais. O fato de a elasticidade das despesas sociais, em resposta às receitas transferidas, ter sido maior em relação às receitas tributárias, serve, a princípio, para refutar a hipótese de ilusão fiscal.

As despesas sociais, não são, no entanto, as únicas despesas que favorecem a população, que possui também uma demanda por gastos econômicos. No que se refere a estes, a sua elasticidade em resposta às receitas próprias dos municípios foi negativa, isto corrobora com a hipótese de frustração das demandas da população, e também com a hipótese de ilusão fiscal. No caso das despesas econômicas não há vinculações ou pisos de natureza legal, que obriguem a aplicação de recursos do orçamento nestas rubricas, o emprego, portanto, é opcional por parte do gestor público, a não aplicação, com isto, corrobora com a hipótese de captura.Já no que se refere à elasticidade das despesas econômicas, frente às receitas transferidas, verificou-se uma relação positiva, o que novamente pode estar relacionado mais a destinação de emendas parlamentares vinculadas a estas finalidades, do que pela eficiência do governo local, o que ajuda a refutar a hipótese de que o eleitor se envolve menos, e portanto, se beneficia menos de receitas transferidas.

Finalmente, no que se refere às despesas de overhead, foram verificadas evidências em favor da captura de recursos públicos, uma vez que a elasticidade destas despesas, em termos per capita, em resposta tanto às receitas tributárias, como às receitas transferidas foi positiva. As despesas de overhead são aquelas que atendem as necessidades do burocrata maximizador, quando elas crescem, faltam recursos para atender as demandas dos cidadãos quanto às demais rubricas de despesas. O fato da elasticidade positiva encontrada na relação com receitas transferidas, ser maior, em relação às tributárias, dá evidências em favor da hipótese de ilusão fiscal, e de que os cidadãos não tem controle das receitas pagar por não residentes.

Conclui-se, por fim, que com estas características, que os municípios mineiros apresentam tendência ao crescimento de tamanho, também à captura e a ilusão fiscal. Que os cidadãos são os principais prejudicados desta estrutura institucional, já que a captura de recursos públicos torna os serviços públicos por ela demandada, ao mesmo tempo piores e mais caros. Em geral, há uma expansão de gastos improdutivos, no sentido de Cândido Júnior (2001), o que torna o custo dos serviços públicos nos municípios de Minas Gerais elevados.

**Referências bibliográficas**

ALESINA, A. SPOALORE, E. **On the number and size of nations.** The Quartely Journal of Economics. Vol. 112. Nº 4. P. 1027 – 1056. (Nov. 1997).

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J. S. **Mostly harmless econometrics: an empiricist’s companion**. Princeton University Press, Princeton, 2009.

BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. Wiley and Sons Ltda., 2001.

BARDHAN, P. MOOKHERJEE, D. **Capture ande Governance at local and National Levels.** AEA Papers and Proceedings, May, 2000.

BLANCO, F. A.; CARVALHO, L. M. **Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros – 1996**. Pesquisa Planejamento Econômico, v. 31, n. 1, 2001.

BOLTON, P. ROLAND, G. **The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis.** The Quartely Journal of Economics. Vol. 112. N° 4. P. 1057 – 1090. (Nov. 1997).

BRENNAN, G. BUCHANAN, J. M. **The Power to Tax, Analytical Foudations of a Fiscal Constitution.** Editora Liberty Fund. 2000.

BRUNET, J. F. G. BERTE, A. M. A. BRITO, C. **Estudo Comparativo das Públicas dos Estados Brasileiros: Um índice de Qualidade do Gasto Público.** XII Prêmio do Tesouro Nacional – 2007.

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

CASE, A. C. ROSEN, H. S. HINES, JUNIOR, J. R. **Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states.** Journal of Public Economies, n. 52. 1993.

COSSÍO, A. B. F. **Disparidades Econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro.** 21° Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro. 1998.

DAVOODI, H. R. GRIGORIAN, D. A. **Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-countriy analysis of Armenia’s stubbornly low tax collection.** IMF Working Paper, 07/106. 2007.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** Editora Saraiva, 20ª Edição. 1998.

DRAZEN, A. ESLAVA, M. **Electoral Manipulation and Expenditure Composition: Evidence and Theory.** National Bureal of Economic Resarch. Working Papper N. 11.085. 2005.

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

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.

GLAESER, E. L. **Inequality.** NBER Working Paper Series, n. 11511, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Aug, 2005.

GRADSTEIN, M. JUSTMAN, M. **The democratization of political elites the decline in inequality in modern economic growth.** In: BREZIS, E. TEMIN, P. (eds). Elites Minorities and Economic Growth, Elsevier, Amsterdam, 1999.

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.

GUDIN, E. **Rumos da Política Econômica.** A controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira. IPEA, 3ª Edição. 2010.

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

KRUEGUER, ANNE. **The political economy of the rent-seekings society.** American Economic Review, n. 65, p. 259 – 62, 1974.

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. ROCHA, F. F. **Transferências Intergovernamentais e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros.** ESAF, 2003.

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.

OATES, E. W. **An Essay about Fiscal Federalism.** Journal of Economy Literature. V. 37. 1999.

PEREIRA, T. C. P. **Fiscal Descentralization, Public Sector Size and the Wealth of Nations.** Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa. 2000.

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

PERSSON, T. ROLAND, G. TABELLINI, G. **Comparative Politics and Publics Finances.** Journal of Political Economy. Vol. 108. N. 6. P. 1121 – 1161. December, 2000.

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>

ROCHA, M. S. B. MATTOS, E. SAIANI, C. C. S. **Descentralização e Provisão de Serviços Públicos: Evidências a partir da Criação dos Municípios Brasileiros no Setor de Saneamento Básico.**

ROSE, ACKERMAN, SUSAN. **Corruption: a tudy in political economy.** Academy Press, 1978.

RUGIERI, C. G. HOWARD, R. VAN VART, D. **Structural Imbalances in Canadian Fiscal System.** Canadian Tax Journal. V. 41. 1993.

SAIANI, C. C. S. TERRA. R. M. TONETO JÚNIOR, R. GREMAUD. A. P. **Impacto da Ilusão Fiscal sobre as Despesas Municipais com Legislativo.**

SANZ, I. VELAZQUEZ, F. J. **Determinants of the Composition of Government Expenditure by function.** European Economy Group Working Papers, n.13, 2002.

SERRA, J. AFONSO, J. R. **O Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões.** Revista BNDES. Vol. 6. N. 12. P. 3 – 30. Rio de Janeiro. 1999.

SHOVEN, J. B. WHALLEY, J. **Applying General Equilibrium.** Editora Cambridge. 1ª Edição. 1992.

STRUMPF, K. **A Predictive Index for the Flypaper Effect.** Departament of Economics, University of North Carolina at Chaper Hill. 1998.

TEIXEIRA, M. F. **Composição dos gastos dos Estados Brasileiros, 1983/99.** VII Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília. 2001.

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

TULLOCK, GORDON. **Some prbolems of majority voting.** Journal of Political Economy, n. 67, p. 571 – 79, 1959.

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

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory econometrics**. Pioneira Thomson Learning, 20. ed., 2002.

**Apêndice**

**Tabela A.1 – Resultados das covariadas: esforço fiscal**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| População |  |  |  | 1,6046\*\*\* | 0,9538\*\*\* | 0,9538\*\*\* |
|  |  |  | (0,1482) | (0,2099) | (0,3598) |
| Fundamental |  |  |  | 0,0907\*\*\* | 0,0901\*\*\* | 0,0901\*\*\* |
|  |  |  | (0,0115) | (0,0119) | (0,0234) |
| Massa salarial |  |  |  | 0,0377 | -0,0309 | -0,0309 |
|  |  |  | (0,0239) | (0,0263) | (0,0493) |
| Emprego Urbano |  |  |  | -0,0440\* | -0,0585\*\* | -0,0585 |
|  |  |  | (0,0255) | (0,0280) | (0,0421) |
| Emprego formal |  |  |  | 0,4805\*\*\* | 0,5519\*\*\* | 0,5519\*\*\* |
|  |  |  | (0,0271) | (0,0291) | (0,0503) |
| Pop. Jovem |  |  |  | -1,2363\*\*\* | -1,3875\*\*\* | -1,3875\*\*\* |
|  |  |  | (0,0981) | (0,1314) | (0,2280) |
| Pop. Idoso |  |  |  | 0,1130\* | 0,2409\*\* | 0,2409 |
|  |  |  | (0,0637) | (0,0952) | (0,1651) |
| Constante | -8,0886\*\*\* | -8,7200\*\*\* | -8,7200\*\*\* | -9,6042\*\*\* | -3,2487\*\*\* | -3,2487\*\*\* |
| (0,1082) | (0,1057) | (0,2535) | (0,3204) | (0,5916) | (10,413) |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

**Tabela A.2 – Resultados das covariadas: despesas sociais**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| População |  |  |  | 0,2889\*\*\* | 0,3474\*\*\* | 0,3474\*\*\* |
|  |  |  | (0,0377) | (0,0623) | (0,0878) |
| Fundamental |  |  |  | -0,0214\*\*\* | -0,0191\*\*\* | -0,0191\*\*\* |
|  |  |  | (0,0033) | (0,0036) | (0,0051) |
| Massa salarial |  |  |  | 0,0657\*\*\* | 0,0517\*\*\* | 0,0517\*\*\* |
|  |  |  | (0,0067) | (0,0079) | (0,0114) |
| Emprego Urbano |  |  |  | -0,0022 | 0,0042 | 0,0042 |
|  |  |  | (0,0072) | (0,0086) | (0,0147) |
| Emprego formal |  |  |  | -0,0346\*\*\* | -0,0308\*\*\* | -0,0308\*\* |
|  |  |  | (0,0078) | (0,0089) | (0,0144) |
| Pop. Jovem |  |  |  | -0,2056\*\*\* | -0,4157\*\*\* | -0,4157\*\*\* |
|  |  |  | (0,0254) | (0,0391) | (0,0596) |
| Pop. Idoso |  |  |  | -0,0508\*\*\* | -0,0523\* | -0,0523 |
| Constante | 0,8876\*\*\* | 0,7291\*\*\* | 0,7291\*\*\* | 0,5320\*\*\* | 2,0638\*\*\* | 2,0638\*\*\* |
| (0,0292) | (0,0374) | (0,0661) | (0,0883) | (0,1813) | (0,2984) |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

**Tabela A.3 – Resultados das covariadas: despesas econômicas**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| População |  |  |  | -0.2532 | -0.0956 | -0.0956 |
|  |  |  | (0.1675) | (0.2267) | (0.3329) |
| Fundamental |  |  |  | -0.0634\*\*\* | -0.0621\*\*\* | -0.0621\*\*\* |
|  |  |  | (0.0127) | (0.0131) | (0.0190) |
| Massa salarial |  |  |  | 0.1488\*\*\* | 0.0695\*\* | 0.0695\* |
|  |  |  | (0.0263) | (0.0288) | (0.0374) |
| Emprego Urbano |  |  |  | -0.0662\*\* | -0.0583\* | -0.0583 |
|  |  |  | (0.0288) | (0.0313) | (0.0543) |
| Emprego formal |  |  |  | -0.1859\*\*\* | -0.1160\*\*\* | -0.1160\*\*\* |
|  |  |  | (0.0304) | (0.0324) | (0.0428) |
| Pop. Jovem |  |  |  | 0.0258 | -0.2074 | -0.2074 |
|  |  |  | (0.1102) | (0.1422) | (0.2123) |
| Pop. Idoso |  |  |  | -0.0775 | -0.3685\*\*\* | -0.3685\*\* |
|  |  |  | (0.0726) | (0.1029) | (0.1584) |
| Constante | 0.8440\*\*\* | 1.9494\*\*\* | 1.9494\*\*\* | 4.9603\*\*\* | 6.9037\*\*\* | 6.9037\*\*\* |
| (0.1199) | (0.1351) | (0.2756) | (0.3758) | (0.6604) | -12.570 |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

**Tabela A.3 – Resultados das covariadas: despesas *overhead***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Variável / Especificação** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** | **VI** |
| População |  |  |  | 0,4176\*\*\* | 0,2277\*\* | 0,2277 |
|  |  |  | (0,0713) | (0,0952) | (0,1569) |
| Fundamental |  |  |  | -0,0047 | 0,0016 | 0,0016 |
|  |  |  | (0,0054) | (0,0055) | (0,0086) |
| Massa salarial |  |  |  | 0,0780\*\*\* | 0,0780\*\*\* |  |
|  |  |  | (0,0112) | (0,0121) | (0,0183) |
| Emprego Urbano |  |  |  | -0,0364\*\*\* | -0,0180 | -0,0180 |
|  |  |  | (0,0122) | (0,0131) | (0,0185) |
| Emprego formal |  |  |  | -0,0809\*\*\* | -0,0809\*\*\* |  |
|  |  |  | (0,0129) | (0,0136) | (0,0252) |
| Pop. Jovem |  |  |  | -0,2098\*\*\* | -0,3092\*\*\* | -0,3092\*\*\* |
|  |  |  | (0,0469) | (0,0597) | (0,1034) |
| Pop. Idoso |  |  |  | -0,3466\*\*\* | -0,2734\*\*\* | -0,2734\*\*\* |
|  |  |  | (0,0309) | (0,0432) | (0,0719) |
| Constante | 1,3397\*\*\* | 1,9755\*\*\* | 1,9755\*\*\* | 2,3636\*\*\* | 4,4905\*\*\* | 4,4905\*\*\* |
| (0,0508) | (0,0564) | (0,1522) | (0,1595) | (0,2769) | (0,5497) |

Erros padrão entre parênteses. \*\*\* Significativo a 1%. \*\* Significativo a 5%. \* Significativo a 10%.

1. Os autores agradecem o apoio da FAPEMIG e do CNPq. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mestre em Economia e Doutorando em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia. [↑](#footnote-ref-3)
4. O conluio tácito entre setores da burocracia e da iniciativa privada com o objetivo de desviar o governo de suas funções é denominado por Gudin (2010) como “conspiração dos influentes”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Brennan e Buchanan (2000) criaram este termo para se referirem aos governos que têm seu tamanho elevado às custas de prejuízos à população, que demanda bens e serviços públicos e pagam impostos pelos mesmos. [↑](#footnote-ref-5)
6. A contabilidade pública considera na Lei 4320/1964 como transferências correntes a soma do total de transferências (estaduais e federais) recebidas por governos locais. [↑](#footnote-ref-6)
7. Despesas como Ciência e Tecnologia e Esporte e Lazer foram separadas das despesas de Educação e Cultura por uma portaria, e passaram a compor o orçamento municipal a partir do ano 2000. [↑](#footnote-ref-7)
8. Transferências como o FUNDEF e as do SUS, vinculadas respectivamente a educação e saúde, apresentam uma grande relevância no orçamento dos municípios. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artigos 40 e 41 da constituição impedem a demissão de funcionários públicos. [↑](#footnote-ref-9)