



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

EVALDO JOSÉ DA SILVA

**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O REFLEXO NA
QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**JOÃO PESSOA
2020**

EVALDO JOSÉ DA SILVA

**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O REFLEXO NA
QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof.: Dr. Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante

Linha de Pesquisa: Informação Contábil para Usuários externos.

**João Pessoa
2020**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S657t Silva, Evaldo Jose da.

As Transferências Intergovernamentais e o Reflexo na
Qualidade de Vida da População nos Municípios
Brasileiros / Evaldo Jose da Silva. - João Pessoa,
2020.

89 f.

Orientação: Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCSA/PPGCC.

1. Federalismo Fiscal. 2. Descentralização Fiscal. 3.
Transferências Intergovernamentais. 4. Qualidade de
Vida. 5. Municípios. I. Cavalcante, Paulo Roberto
Nóbrega. II. Título.

UFPB/BC

ATA DE DEFESA DE TESE DE DOUTORADO

DEFESA DE TESE Nº 11

Ata de Sessão Pública de Defesa de Tese de Doutorado do aluno Evaldo José da Silva, do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de Pesquisa: Informação Contábil para Usuários Externos

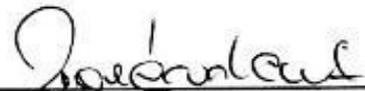
Aos dezessete dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte, às quatorze horas, reuniu-se, na Universidade Federal da Paraíba, a Banca Examinadora, composta pelos professores doutores: Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante (Presidente da Banca Examinadora – PPGCC/UFPB), Josedilton Alves Diniz (Membro Interno – PPGCC/UFPB), Dimas Barreto de Queiroz (Membro Interno – PPGCC/UFPB), José Dionísio Gomes da Silva - (Membro Externo - PPGCCON/UFRN) e Jerônimo José Libonati - (Membro Externo - PPGCC/UFPE), para julgar a tese intitulada: “**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O REFLEXO NA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**”, de autoria do aluno Evaldo José da Silva, orientado pelo Prof. Dr. Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante. Dando início aos trabalhos, o Prof. Dr. Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante (orientador), Presidente da Banca Examinadora, explicou aos presentes a finalidade da sessão pública, e passou a palavra ao doutorando para que fizesse a apresentação de sua tese. Após a apresentação do trabalho, a banca examinadora fez arguições ao candidato, que as respondeu. Em seguida, o Prof. Dr. Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante, presidente da banca examinadora, acatou as observações e solicitou aos presentes que fosse esvaziado o recinto, para que fosse feito o julgamento do trabalho. A Banca Examinadora então atribuiu ao aluno o conceito:

- Aprovado
 Insuficiente
 Reprovado

Comentários da Banca Examinadora

Trabalho aprovado com algumas observações de revisão do modelo superior.

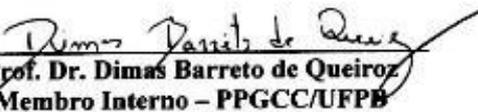
Proclamados os resultados, o Presidente da Banca Examinadora encerrou os trabalhos referentes à Defesa de Tese do discente. João Pessoa, 17 de fevereiro de 2020.



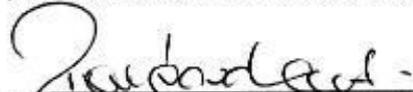
Prof. Dr. Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante
Presidente da Banca Examinadora - PPGCC/UFPB



Prof. Dr. Joséilton Alves Diniz
Membro Interno - PPGCC/UFPB



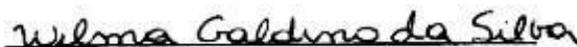
Prof. Dr. Dimas Barreto de Queiroz
Membro Interno - PPGCC/UFPB



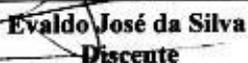
Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva
Membro Externo - PPGCCON/UFRN



Prof. Dr. Jerônimo José Libonati
Membro Externo - PPGCC/UFPE



Wilma Galdino da Silva
Secretária - PPGCC/UFPB



Evaldo José da Silva
Discente

A Marina Maria, minha mãe, e ao José Antonio (*in memoriam*), meu pai, pela vida que me deram e pelos ensinamentos.
Ao Raphael José, meu filho, pelo amor incondicional entre nós.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, pelas conquistas, pelos obstáculos e pelo aprendizado, que foi a principal colheita nesses quatro anos de dedicação ao doutorado. Agradecer a Deus é uma constante em minha vida.

A minha mãe, Marina Maria, pela dedicação de uma vida inteira à família e que com amor e carinho me encaminhou para os estudos. E ao meu pai, José Antonio (*in memorian*), que com muito esforço não deixou faltar o essencial para a família viver com dignidade.

A Samara, minha esposa, que pausou sua carreira profissional e abriu mão do convívio com a família para me acompanhar nesta jornada. Obrigado pelo convívio, pelo apoio e pelo carinho. Aprendemos muito juntos.

A minha sogra, cunhadas, familiares e amigos, pelo estímulo, apoio material e compreensão de nossa ausência.

Aos meus irmãos, Eduardo, Edson, Luciano, Lázaro, Edivan e Maria do Carmo (*in memorian*), que, de perto e de longe, em tempo algum deixaram faltar apoio material e incentivo, cobrindo minha ausência nos cuidados com nossa mãe e acolhendo meu filho nos encontros familiares durante o período de meu afastamento para o doutoramento.

Ao meu filho, Raphael José, por compreender minha ausência sem reclamar e por suas ligações de vídeo que me proporcionaram momentos de relaxamento, tão necessários para aliviar do estresse provocado pelo processo do curso de doutorado.

A Malila, mãe de meu filho, e a Marly, tia do meu filho, pela compreensão de minha ausência e por cuidarem do Raphael, cobrindo em tudo que podiam a minha ausência nas tarefas de cuidar de uma criança. Esse apoio de vocês foi fundamental para me tranquilizar quanto às minhas obrigações de pai e poder me dedicar às obrigações do doutorado.

Ao professor Carlos Cartaxo, amigo que conheci em Belém do Pará, que, aqui em João Pessoa, me recebeu em sua casa nos primeiros momentos do curso. E durante todo o processo, em função da amizade de longa data, fez o papel de irmão mais velho, me aconselhando e apoiando.

Ao meu orientador, professor Paulo Cavalcante, pelo apoio, estímulo, orientação e confiança. O seu apoio e direcionamento, no início do curso e durante nossas reuniões de orientação, foi fundamental para eu conseguir chegar até esta etapa.

Aos componentes da banca examinadora, professores Josedildon Diniz, Dimas Queiroz, José Dionísio e Jerônimo Libonati, por aceitarem avaliar esta tese, dedicando tempo

e esforço nessa tarefa, e pelas sugestões que contribuíram significativamente para consecução deste trabalho.

Aos professores do PPGCC/UFPB: Edilson Paulo, Felipe, Orleans, Márcia, Wenner, Paulo Amilton e Rossana, além dos demais que não ministraram aulas diretamente para mim, mas estavam sempre prontos a nos apoiar.

Aos colegas da turma de doutorado de 2016: Ariane, Augusto, Emanuel, Fábيا, Gilberto, Paulo, Rone e Kléber, pelos ensinamentos e companheirismo. Mesma gratidão aos colegas de outras turmas de mestrado e doutorado do PPGCC/UFPB: Carlos André, Kléber Formiga, Karla, Yuri, Renato, Geisa, Djones, Marcos Aurélio, Kalina, Leandro, Lívia, Amarando, Lauro e Risolene. Evidentemente ao citar estes colegas cometi a injustiça de deixar de citar outros que igualmente fizeram parte desta árdua, mas gratificante jornada. Agradeço a todos.

A Universidade Federal da Paraíba, que me acolheu, neste maravilhoso estado que é minha terra natal, me proporcionando uma formação acadêmica transformadora, que me preparou para levar novos conhecimentos à região norte do nosso Brasil.

A equipe técnica da UFPB, que aqui represento pelas secretárias do curso, Wilma e Cecília, pela dedicação, atenção e carinho que oferecem aos professores e alunos desta Universidade, ao realizarem o trabalho de proporcionar as condições necessárias à realização de nossas atividades acadêmicas.

A Universidade Federal do Pará, que ao conceder a minha licença para o doutoramento me proporcionou um crescimento profissional. O meu agradecimento será por meio do retorno às atividades profissionais com o afincamento que sempre fez parte de minha carreira profissional naquela instituição de ensino, acrescentando agora uma capacidade maior de contribuir nas atividades acadêmicas da Instituição.

E por fim aos meus colegas de trabalho da UFPA, que não cabe nominá-los, haja vista a extensa lista, mas ressalto que todos apoiaram por meio de estímulos, palavras de incentivo, orientações e auxílios. Neste ponto destaco apenas alguns colegas que tive a oportunidade de encontrar e conversar pessoalmente, pois isso nos permitiu discutir sobre pesquisa o que sempre enriquece nossas ideias e projetos. Foram eles: Anderson, Francivaldo, Lidiane, Nadson, Márcia, Isaac, Adriana, Lobo e Odinéa. Nesse rol vale lembrar também os professores Manoel e Kelly, que apesar de não mais comporem o quadro de docentes da UFPA colaboraram nas discussões iniciais para concepção do projeto utilizado no processo de seleção para ingresso no curso, assim como o amigo Horácio.

*“Desde que nascemos até que morremos, as atividades do Estado influenciam de inúmeras maneiras em nossa vida.” **

(STIGLITZ, 2003, p.11)

*Tradução livre

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo identificar a relação existente entre as transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população nos municípios brasileiros. Tal preocupação encontra justificativa em: (1) existirem pesquisas, não conclusivas, que apontam no sentido de a aplicação de recursos arrecadados a partir de esforços próprios conduzir a uma eficiência superior em comparação com a aplicação de recursos obtidos por outros meios, como as transferências intergovernamentais, isto como reflexo de eventos como o *flypaper effect* e a teoria dos determinantes dos gastos públicos, no que tange a receitas intergovernamentais; (2) o modelo de federalismo fiscal adotado no Brasil, que aproxima o tomador público de decisões da demanda de serviços apresentada pela sociedade, isto com o intuito de aprimorar a qualidade de vida da população, que tem entre as suas características o fato da existência da concentração de um volume de obrigações nos entes locais superior à capacidade de tributação, causando um hiato vertical, o que é corrigido, obrigatoriamente, com o emprego do instrumento das transferências. Amparado na teoria que trata dos determinantes dos gastos públicos e na literatura do *flypaper effect*, o trabalho teve como objeto de estudo o número de 4.158 municípios brasileiros, de todas as regiões geográficas, os quais apresentaram os dados necessários para a realização da pesquisa. Foi empregado um modelo econométrico do tipo regressão múltipla com estimadores de efeitos fixos e com dados estruturados em painel, tendo como variável dependente o IFDM, que serviu de *proxy* para a qualidade de vida, e como variável explicativa foi utilizada o nível de quanto o fundo de participação dos municípios (FPM) compõe a receita corrente dos municípios, representando as transferências incondicionais. Para controle foram utilizadas as variáveis: PIB per capita e gastos sociais per capita dos municípios. Como principal achado da pesquisa constatou-se que as transferências incondicionais interferem, de modo estatisticamente significativo, na qualidade de vida da população, portanto a relação esperada de que maior proporção de transferências intergovernamentais, na composição das receitas dos municípios, resulta em uma redução na qualidade de vida da população foi estatisticamente comprovada. Este resultado aponta para a possibilidade de que o caso brasileiro converge com as explicações teóricas-conceituais que tentam explicar os aspectos pertinentes à relação: origem do recurso dos governos locais e qualidade de vida da população, o que implica que tais teorias explicam a realidade do Brasil.

Palavras-Chave: Federalismo Fiscal. Descentralização Fiscal. Transferências Intergovernamentais. Qualidade de Vida. Municípios.

ABSTRACT

This study aimed to identify an existing relationship between intergovernmental transfers and the quality of life of the population in Brazilian municipalities. Such concern is justified in: (1) there are researches, not conclusive, which point to the sense of application of resources collected from attempts at execution and try a higher efficiency compared to the application of resources used by other means, like the intergovernmental grants, this is a reflection of events such as the flypaper effect and the theory of the determinants of public spending, without intergovernmental revenues; (2) the model of fiscal federalism adopted in Brazil, which approaches or makes public decisions about the demand for services by society, is with the aim of improving the quality of life of the population, which has among its characteristics or fact the cause of concentration of a volume of obligations in local locations exceeding the capacity for taxation, causing a vertical gap, that is, it is mandatorily corrected with the use of the transfer instrument. Compared to the theory that deals with the determinants of public spending and the literature on the flypaper effect, the work that had as the object of study the number of 4,158 Brazilian municipalities, from all geographic regions, which are given the necessary data to carry out the research. It was used in an economic regression model, with fixed effects estimates and panel data, using the IFDM-dependent variable, which served as a proxy for quality of life and as an explanatory variable, it was used in terms of the fund's participation level. municipalities (FPM) make up the current revenue of municipalities, representing as unconditional transfers. For control, the following variables were used: GDP per capita and social expenditure per capita of the municipalities. As the main finding of the research it was found that unconditional interferences, statistically significant way, quality of life of the population, therefore, an expected relationship of the highest percentage of intergovernmental transfers, the composition of the municipalities' revenues, results in a reduction in the quality of population life was statistically proven. This result points to the possibility that the Brazilian case converges with the theoretical-conceptual explanations that try to explain the aspects related to the relationship: the origin of the resource in public places and quality of life of the population, or that the implications of these theories explained in the reality of Brazil.

Keywords: Fiscal Federalism. Fiscal Decentralization. Intergovernmental Transfers. Quality of life. Municipalities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ACIR	<i>Advisory Commission on Intergovernmental Relation</i>
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CF 46	Constituição Federal de 1946
CF 67	Constituição Federal de 1967
CF 88	Constituição Federal de 1988
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CTN	Código Tributário Nacional
DS	Desenvolvimento Sustentável
EC	Emenda Constitucional
EF	<i>Ecological Footprint</i>
EUA	Estados Unidos da América
FE	<i>Fixed Effects</i>
FIB	Felicidade Interna Bruta
FINBRA	Finanças do Brasil
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GPI	<i>Genuine Progress Indicator</i>
HAC	<i>Heteroscedasticity and Autocorrelation Corretion</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IR	Imposto sobre a Renda
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISAB	Internação Sensível à Atenção Básica
ISEW	<i>Index of Sustainable Economic Welfare</i>
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RE	<i>Randon Effects</i>
RJ	Rio de Janeiro
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
VIF	<i>Variance Inflation Factor</i>

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Carga Tributária Bruta do Brasil – 2016 e 2017	36
Tabela 2 - Arrecadação e Carga Tributária do Brasil por Ente Federativo – 2016 e 2017	38
Tabela 3 - Receita Tributária por Ente Federativo – 2016 e 2017 – Principais Variações em Pontos Percentuais do PIB.....	39
Tabela 4 - Série Histórica - Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Tributária Total do Brasil – 2008 a 2017	39
Tabela 5 - Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em três níveis de governo.....	40
Tabela 6 - Estatística descritiva dos dados relativos às variáveis utilizadas no modelo econométrico, referentes ao período 2007 a 2016.....	66
Tabela 8 - Número de municípios por faixa de PIBpc médio do período de 2007 a 2016	69
Tabela 9 - Estatística descritiva dos GSpc médio do período de 2007 a 2016.....	70
Tabela 10 - Correlação das variáveis utilizadas no modelo	72
Tabela 11 - Resultados da regressão da variável dependente QVida	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação das transferências fiscais da União	43
Quadro 2 - Componentes do IFDM.....	58
Quadro 3 - Descrição das variáveis	62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desenho da Pesquisa.....	30
Figura 2 - Evolução da Carga Tributária no Brasil – 2002 a 2017 (% PIB)	37
Figura 3 - Carga Tributária no Brasil e nos Países da OCDE (2016).....	38
Figura 4 - Classificação dos Municípios brasileiros para efeito do FPM.....	45
Figura 5 - Histórico da Legislação sobre FPM.....	45
Figura 6 - Evolução do conceito e da mensuração do desenvolvimento no mundo.....	55
Figura 7 - Mapa <i>Mundi</i> do Índice de Desenvolvimento Humano	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 PROBLEMA.....	24
1.2 OBJETIVOS	25
1.2.1 Objetivo Geral.....	25
1.2.2 Objetivos Específicos.....	25
1.3 TESE.....	25
1.4 MOTIVAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO	26
1.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	29
1.6 DESENHO DA PESQUISA	29
2 REFERENCIAL TEÓRICO	31
2.1 TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL	31
2.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	35
2.3 TEORIA DOS DETERMINANTES DO GASTO PÚBLICO	46
2.4 <i>FLYPAPER EFFECT</i>	49
2.5 QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO.....	53
2.6 DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE	59
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	61
3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA	61
3.2 DADOS E FONTES	62
3.3 TRATAMENTO E MODELAGEM DOS DADOS.....	63
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	66
4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA	66
4.1.1 Qualidade de vida	67
4.1.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	67
4.1.3 PIB per capita	68
4.1.4 Gastos Sociais per capita.....	70

4.2 CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS	71
4.3 ANÁLISE ECONOMETRICA.....	72
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

A necessidade humana de viver em sociedade ensejou na criação do que hoje se denomina de Estado, entretanto o entendimento da sua origem não é simples. Maluf (2019) afirma que são numerosas e variadas as teorias que tentam explicar a origem do Estado, sendo que todas se contradizem nas premissas e conclusões, sendo esse um difícil problema, pois a ciência não dispõe de elementos seguros para reconstituir a história, tendo em vista que o homem apareceu na face da terra há pelo menos cem mil anos e os mais antigos elementos históricos de que se dispõe remontam apenas seis mil anos.

Segundo Melo, Costa e Araújo (2011), de acordo com o recurso teórico de Thomas Hobbes, que defende a teoria contratualista, os homens viviam sem organização social e isso implicava em um estado de guerra de todos contra todos, essa condição impedia o desenvolvimento da sociedade humana, haja vista a atenção total na necessidade de se manter vivo. Diante desta situação foi criado o Estado, que emanava normas de convivência e possuía poder de punir quem não as obedecesse. O contrato consistia no homem abrir mão da liberdade geral em troca da segurança que seria garantida pelo Estado, pois esse estabelecia as normas e possuía força para fazer cumpri-las. (MELO, COSTA e ARAÚJO, 2011).

Ao tratar sobre o surgimento do Estado, sob o prisma da teoria histórica, Bresser-Pereira (2004) afirma que a criação do Estado foi um fenômeno histórico decorrente da visão de um grupo mais poderoso que lutava pela apropriação da produção excedente, o qual percebeu que era possível substituir a força por um sistema administrativo e de comunicação para impor ordem e cobrar impostos sobre um determinado território, essa ordem instituída possibilitou um ganho de eficiência decorrente do comércio e da divisão do trabalho. Já as teorias normativas de Estado, segundo Bresser-Pereira (2004), se preocupam mais em definir como o governo do Estado é e como deve ser exercido, do que em explicá-lo.

A finalidade do Estado, segundo Maluf (2019), é a regulamentação do direito e a consecução do bem-estar coletivo. Azambuja (2005) afirma que o Estado tem por fim o bem público, que consiste na garantia da ordem e promoção do progresso. Já para Bresser-Pereira (2004) os objetivos políticos fundamentais do Estado são: a ordem, a liberdade, o bem-estar e a justiça social. Observa-se que nesse ponto a literatura converge, pois as diferentes formas, utilizadas pelos diferentes autores, para definir o objetivo do Estado, se direcionam no sentido de que a responsabilidade do Estado é gerar bem-estar para a população. Em outros termos, até podem existir objetivos outros, porém precipuamente o objetivo é gerar o bem-estar da sociedade.

O cumprimento dos objetivos do Estado demanda recursos para serem atendidos, devendo, esses recursos, serem providos pela própria sociedade, o que é realizado, principalmente, por meio do pagamento de tributos, devendo o Estado ter saúde fiscal¹ e financeira.² Isso obriga, portanto, que o ente público possua capacidade de obter receitas, notadamente advindas do poder de tributar e limitação de gastos ao volume das receitas obtidas.

A obrigação de pagar tributos pode causar aos contribuintes certo descontentamento, haja vista a transferência de um recurso para o Estado, obtido a partir do esforço do contribuinte, que não retornará em benefícios diretos para o mesmo contribuinte. Entretanto, segundo Bresser-Pereira (2004), os tributos não são necessariamente algo ruim para a sociedade, sendo que nas sociedades democráticas mais avançadas os tributos são definidos de forma cada vez mais democrática.

Os recursos utilizados pelo Estado para prestar serviços à sociedade tem origem na própria sociedade e é arrecadado por meio da cobrança de tributos. Segundo a Britannica Academic (2009) tributo é uma imposição, pelos governos, de taxas obrigatórias a indivíduos ou entidades. Os tributos são cobrados em quase todos os países do mundo para gerar as receitas necessárias para fazer face aos gastos do Estado.

Dado a função que lhe é própria, o Estado precisa organizar as suas atividades, inclusive de arrecadação de tributos, sob pena de não lograr cumprir o seu contrato com a sociedade. Historicamente, o Estado tem organizado as suas atividades de distintas formas, sendo que uma delas é denominada de Federalismo, a qual é a que predomina no Brasil.

Ao tratarem sobre transferências intergovernamentais Boadway e Shah (2007) afirmam que todos os países têm mais de um nível de governo, a exceção das pequenas cidades-estado. Além do governo nacional, existem os governos intermediários (estados, províncias, cantões, Länder, prefeituras etc.), governos locais e órgãos governamentais que podem assumir responsabilidades mais simples. Em alguns casos, a estrutura do governo é claramente federal, no sentido de que diferentes níveis de governo têm responsabilidades autônomas tipicamente definidas em uma constituição, em outros casos, os níveis subnacionais de governo são criaturas do governo nacional e, em algumas situações, podem depender dele para exercer sua autoridade. Independentemente da definição política ou constitucional da nação, os governos subnacionais quase nunca são autossuficientes financeiramente, pois suas responsabilidades de obtenção de receita ficam aquém das

¹ Saúde fiscal é aqui considerada como sendo o equilíbrio entre receitas e despesas do Estado.

² Saúde financeira é aqui considerada como sendo a suficiência de caixa do Estado.

responsabilidades de gastos, forçando-os a depender de transferências financeiras do governo nacional. (BOADWAY; SHAH, 2007)

Ao fazer uma distinção entre federalismo e estados federais, em relação às relações intergovernamentais, Sato (2007) afirma que o federalismo aplica-se a nações unitárias, como o Japão e o Reino Unido, onde a autoridade central continua existindo politicamente, todavia Estados federais é uma denominação mais pertinente às nações federais tradicionais, como o Canadá e os Estados Unidos. Em um estado federal, importantes políticas federais, como transferências intergovernamentais e regulamentos centrais sobre serviços públicos locais estão sujeitas a negociação política e comprometimento por diferentes níveis de governo.

Federalismo é um sistema político no contexto do qual o Estado é subdividido em partes, denominadas “entes federados”, as quais possuem um nível de autonomia do qual decorre responsabilidades e benefícios. Uma das organizações do Federalismo é denominada de Federalismo Fiscal, o qual diz respeito apenas às relações fiscais (receitas, despesas e dívidas) estabelecidas entre os entes públicos de diferentes níveis de governo que compõem o sistema federal (FLORES, 2002).

A justificativa básica para proceder a divisão do Estado em entes federados, está relacionada com aproximar o gestor público da própria sociedade, em favor da qual os recursos arrecadados devem ser aplicados. Apesar da aceitação da justificativa, cabe perceber que a capacidade de cada ente federado, o Estado matriz como o primeiro deles, arrecadar tributos é distinta, o que pode resultar que os entes apresentam diferentes capacidade de proporcionar bem-estar às suas populações.

Um dos objetivos da gestão fiscal dos entes nacional e subnacionais³ baseada no federalismo fiscal, como praticado no Brasil, segundo Tiebout (1956), é a tentativa de tornar o Estado mais eficiente, como resultado da descentralização da gestão aos governos regionais e locais. Segundo Arretche (1997) formas descentralizadas de prestação de serviços públicos são mais democráticas, fortalecem a eficiência, tendo como consequência a elevação dos níveis de bem-estar da população.

No tocante à eficiência, entende-se que os recursos dos quais o governo dispõe são limitados e, assim, a proximidade do gestor às demandas da sociedade pode conduzir a uma utilização mais eficiente quanto à aplicação daqueles recursos. A descentralização tenta aproximar o tomador público de decisões das demandas da sociedade, as quais estão

³ Divisão administrativa: ente nacional é a União e entes subnacionais são os estados e/ou municípios.

relacionadas com as preferências locais, as quais serão mais eficientemente atendidas quando a alocação de recursos for gerida por um governo local (GORDON, 1983).

Do ponto de vista teórico, a ideia de federalismo fiscal, como praticado no Brasil, aponta na direção que a descentralização deve resultar na melhor aplicação do recurso público, ou seja, no melhor atendimento da necessidade da sociedade. Contudo, no que se refere à materialização daquela ideia, o federalismo fiscal não especifica como os tributos devem ser definidos, repartidos e alocados. Portanto, do ponto de vista essencialmente tributário, o federalismo pode resultar em modelos distintos de repartição dos recursos arrecadados.

Outra compreensão que pode ser extraída a partir da lógica comentada é que o modelo de federalismo fiscal utilizado por uma federação pode resultar em diferentes níveis de eficiência na aplicação dos recursos por entes subnacionais, isto em virtude da fonte dos recursos dos quais o gestor público dispõe.

Ora, se a função principal do Estado, o que inclui todas as suas divisões, é proporcionar bem-estar aos seus cidadãos e se, como decorrência do modelo de organização, nem todos os entes federados conseguem cumprir tal propósito em um mesmo nível, isto pelo fato de não auferirem os recursos necessários para tal intento, então fica evidente a necessidade da tomada de decisão que resolva esta deficiência. No federalismo fiscal o caminho apontado para resolver a questão é via transferências de recursos de um ente federativo para outro, o que no Brasil é adotado de forma vigorosa, de tal forma que a média da participação das transferências na composição da receita dos municípios, no ano de 2016, dos municípios da amostra do presente estudo, foi de 84,32%.

A relação entre receita pública e gastos do governo, o que pode conduzir à uma ideia de eficiência, tem servido de objeto de muitos estudos, não apenas no Brasil, produzindo estudos que buscam compreender distintos aspectos dessa relação. As receitas operacionais dos governos locais, no caso brasileiro, são provenientes de receita própria e de transferências intergovernamentais, que são oriundas dos governos estadual e federal (LIMA; DINIZ, 2016).

O estudo da relação entre a variação dos gastos dos governos locais com as transferências intergovernamentais é fundado na teoria dos determinantes dos gastos públicos, que teve como pioneiro Fabricant (1952). Usando as mesmas variáveis de Fabricant, Fisher (1964) realizou um estudo no qual categorizou os determinantes dos gastos públicos em três grupos: variáveis econômicas, variáveis demográficas e variáveis sociopolíticas. Seguindo essa linha de estudo Vernez (1976) identificou 54 fatores que determinam o surgimento dos gastos públicos, dentre os quais as transferências intergovernamentais.

No modelo de Federalismo Fiscal brasileiro a maior parte dos municípios depende das transferências intergovernamentais para manter o equilíbrio fiscal, como apontam Martell, (2008); Arvate, Mattos e Rocha (2015). É importante ressaltar que tal viés finda por aumentar a dependência das relações políticas entre os níveis de governo como garantia do fluxo de dinheiro (FENNO, 1966; WHITNEY, 2013). Entretanto essa dependência não deve ser uma justificativa para que os municípios, conforme afirma Ribeiro Filho, Diniz e Vasconcelos (2003), não façam o “dever de casa”, pois numa perspectiva de gestão pública municipal eficaz deve-se esperar que os gestores adotem todos os procedimentos necessários para materializar sua receita própria, que combinada com uma aplicação eficiente dos recursos pode melhorar os serviços públicos prestados.

É certo que cada município tem, do ponto de vista econômico, uma determinada capacidade de gerar tributos, o que quer dizer uma certa capacidade de gerar receitas. A obtenção da receita própria se relaciona, inicialmente, com essa capacidade fiscal de gerar receitas, cabendo destacar que a arrecadação, a despeito daquela capacidade fiscal, depende, também, do esforço fiscal do gestor público, sendo possível admitir que um mecanismo de transferência incondicional para governos com fraca arrecadação tende a gerar desincentivos à arrecadação própria do município (ORAIR; ALENCAR, 2010).

Para minimizar esse problema os modelos ideais de equalização fiscal, que é o principal objetivo das transferências intergovernamentais, devem ser baseados em uma medida de diferença entre a capacidade fiscal da base tributária do ente local e a necessidade fiscal para cobrir os custos de prover os serviços públicos (ORAIR; ALENCAR, 2010). Dessa forma as transferências intergovernamentais atingiriam os objetivos de complementar o déficit de financiamento dos municípios (*vertical fiscal gap*) e de corrigir os desequilíbrios econômicos entre regiões proporcionando aos municípios menos desenvolvidos os recursos mínimos necessários a prestação de serviços públicos demandados pela sua comunidade (*horizontal fiscal equalization*).

As transferências intergovernamentais possuem uma classificação que é importante ser denotada, dado que possuem diferentes destinações. No subtópico 2.2 isso é apresentado de forma detalhada, entretanto, neste momento, já será evidenciada a diferença entre transferência condicional, a qual o concessor determina no que o recurso será aplicado, enquanto a transferência incondicional é aquela em que a destinação do recurso é de livre escolha do ente que recebe o recurso. As transferências incondicionais, também tratadas no Brasil como transferências constitucionais são tratadas na literatura internacional como *lump-sum grants*. O presente estudo utilizou para fins da pesquisa empírica as transferências

incondicionais, que foram representadas pelo fundo de participação dos municípios (FPM), em função da discussão teórica proposta de comparar a aplicação de recursos oriundos de receita própria com recursos recebidos em transferência, que, portanto, só faz sentido se o gestor possuir a mesma liberdade de uso na aplicação dos recursos. Isto posto, para simplificar a leitura, os termos transferências intergovernamentais, transferências do tipo *lump-sum* e FPM deverão ser entendidos no texto como “transferências incondicionais”.

Ao tratarem sobre análise da arrecadação da receita pública, Lima e Diniz (2016) afirmam que ainda não há uma medida completa para aferir a capacidade fiscal de uma comunidade, entretanto apresentam quatro abordagens da literatura internacional que tentam obter uma medida útil aproximada, que são: (1) índice composto da capacidade fiscal de Moak e Hilhouse (1975); (2) função dos recursos econômicos da comunidade de Akin e Auten (1976); (3) restrições legais, julgamentos e comparações com um grupo base de referência de Berne e Schramm (1986); e (4) a taxa efetiva do tributo de Mead (2001).

Os estudos sobre a aplicação dos recursos públicos vêm contribuindo para a demonstração do impacto do uso desses recursos no desenvolvimento social dos entes públicos. Nesse contexto a contabilidade tem procurado assumir, no cenário mundial, papel de destaque no que tange a política de divulgação de informações relativas a elementos de responsabilidade social das entidades (REZENDE, SLOMSKI e CORRAR, 2005). No âmbito, que envolve o aspecto social do Estado, de gerar bem-estar para a sociedade, existe um importante indicador que é o PIB (Produto Interno Bruto) que mensura a riqueza da comunidade (nação, estado ou município), entretanto esse parâmetro sempre recebeu críticas por estar restrito ao aspecto econômico, demandando assim a criação de indicadores para mensurar o desenvolvimento do Estado que alcançasse o aspecto humano.

O reflexo da aplicação de recursos públicos no aspecto humano da população demanda uma medida da qualidade de vida dessa população, a qual pode ser mensurada a partir de um conjunto de indicadores que reflita o grau de acesso da população aos direitos do cidadão (FERREIRA, 1996). Em um estudo sobre qualidade de vida Herculano (1998) afirma que a definição do que é qualidade de vida alterará em razão das divergências pessoais, sociais e culturais e pelo acesso às inovações tecnológicas.

Tendo em vista o objetivo dos governos de proporcionar bem-estar a comunidade, a mensuração da qualidade de vida da população é uma importante tarefa a ser realizada, pois gera informações que servem de base para as tomadas de decisão dos gestores públicos. Para Viana *et al* (1980) qualidade de vida pode ser classificada em três grupos de variáveis: econômicas, sociais e psicológicas. Já a World Health Organization (1998) considera os

seguintes aspectos para medir a qualidade de vida das pessoas, sob o âmbito da literatura médica: físico, psicológico, independência, relações sociais, ambiente, aspectos espirituais, religiosos e crenças pessoais.

É importante ressaltar que a utilidade de um indicador, para mensurar determinado aspecto da sociedade, exige que esse seja comparável ao longo do tempo, para uma mesma comunidade e entre localidades. Dessa forma a mensuração da qualidade de vida das pessoas continuou sendo discutida e com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), essa discussão foi impulsionada, tendo ganhado nova direção. Segundo Ervilha, Alves e Gomes (2013) as agências nacionais e internacionais começaram a dar atenção a medidas que combinavam indicadores que pudessem representar o nível de progresso social, dada a dificuldade de indicadores que apresentam apenas aspectos referentes a renda⁴ demonstrarem o grau de bem-estar de uma comunidade.

Diante da restrição e ineficácia dos indicadores existentes para mensuração do nível de desenvolvimento das comunidades, sob o aspecto humano, em 1990 a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo o PNUD Brasil (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil) o IDH é uma medida resumida do progresso, a longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto ao PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Na mesma linha de objetivos do IDH, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) criou, em 2008, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que é composto por três índices que medem o desempenho dos municípios no que se refere, também, a emprego e renda, educação e saúde (FIRJAN, 2018b), entretanto, diferentemente do IDH, que possui periodicidade decenal, o IFDM é anual.

No contexto apresentado e considerando o papel da academia de encontrar respostas para uma diversidade de problemas que permeiam a existência humana, este estudo aponta para um problema que envolve a gestão pública, no âmbito municipal, no que tange a obtenção de recursos para custear as demandas da sociedade, o que abrange o relacionamento entre as transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros.

⁴ Que é o caso do PIB *per capita*, por exemplo.

1.1 PROBLEMA

A figura do Estado se constituiu com poderes e obrigações a partir de uma evolução, tendo como objetivo, segundo Azambuja (2005), a preservação da ordem e o fomento do desenvolvimento da sociedade. Diante das obrigações que assume, para cumprir o objetivo que motivou a sua criação, qual seja, assegurar o bem-estar dos membros da sociedade, o ente estatal necessita de recursos, assim busca fundos, para compor a receita pública, junto à sociedade que o criou. Dentre os poderes que emanam do Estado, a tributação é essencial, pois sem ela não há como exercer os demais. E apesar de permitir desvantagens como a ineficiência econômica e a injustiça social, a tributação ainda parece ser, quando regularmente implementada, a fonte de recursos mais sustentável para as economias modernas (VIOL, 2005).

Nos sistemas federados os recursos públicos dos entes subnacionais são obtidos por meio da utilização da competência tributária própria e pelo recebimento de transferências intergovernamentais. Segundo Shah (2007) as transferências fiscais intergovernamentais financiam cerca de 60% das despesas nos governos subnacionais, dos países em desenvolvimento e nas economias em transição, e criam incentivos e mecanismos de prestação de contas que afetam a gestão fiscal, a eficiência e a equidade da prestação de serviços públicos e a prestação de contas dos governos locais aos cidadãos. Entretanto as transferências provocam três problemas que são apresentados por Mendes (2004): não estimula o cidadão a fiscalizar a ação do governo; não estimula os governos locais a cobrar pela prestação de serviços públicos divisíveis; e estimula um comportamento *free rider*,⁵ com cada um dos governos locais, pressionando o governo central para obter transferências adicionais, passando, dessa forma, o custo dos serviços públicos locais para o resto do país.

Considerando a teoria dos determinantes do gasto público, a qual tem como um desses determinantes as transferências intergovernamentais e considerando, adicionalmente, o *flypaper effect*,⁶ que diz que o dinheiro a mais de transferências é gasto onde entra, tem-se o entendimento de que um maior volume de recursos próprios obtidos pelo ente governamental vai permitir uma prestação de serviços à sociedade mais eficiente do que os serviços prestados a partir de recursos oriundos de transferências intergovernamentais.

⁵ Comportamento que consiste em usufruir de um benefício sem contribuir com a produção deste – pegar carona.

⁶ *Flypaper effect* é um conceito da área de finanças públicas que defende que o dinheiro do aumento das transferências intergovernamentais de montante fixo cola onde bate, ou seja, é totalmente gasto sem gerar o benefício de reduzir os tributos dos cidadãos locais.

O entendimento de Stiglitz (2003) de que a vida das pessoas é afetada de diversas maneiras pelas ações do Estado está alinhado a discussão de que a eficiência, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços públicos afetam a sociedade em geral, no que tange o bem-estar social (PINTO, 2007). Este mesmo autor também afirma que diversos países colocaram a reforma administrativa do setor público no topo das prioridades com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, os quais passaram a ser tratados como clientes, dado que é deles o esforço de financiamento do Estado. Portanto a prestação de serviços mais eficientes pelo Estado produz como consequência uma melhoria no bem-estar da comunidade.

A expectativa final é no sentido que o ente governamental produza, com base no ganho de eficiência, uma melhoria na qualidade de vida dessa sociedade. A partir deste entendimento o presente estudo busca responder a seguinte questão: qual a relação entre transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é identificar a relação entre as transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população nos municípios brasileiros.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral será buscado previamente o atendimento dos objetivos específicos que consistem em:

- Analisar a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros, por meio de uma *proxy* que possa indicar quantitativamente esse aspecto;
- Mensurar a participação das transferências intergovernamentais na composição da receita corrente dos municípios brasileiros; e
- Analisar outros aspectos, mensuráveis quantitativamente, que podem influenciar a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros.

1.3 TESE

A partir da ideia que recursos obtidos pelos governos locais sem esforço fiscal (transferências intergovernamentais) são aplicados de modo menos eficiente que os recursos

obtidos com esforço fiscal (receitas próprias), a tese aqui defendida é que a descentralização fiscal vivenciada no Brasil, tendo em vista o volume de transferências intergovernamentais que compõe a receita dos municípios brasileiros, ainda que aproxime o tomador público de decisões da demanda advinda da sociedade, diferentemente do que se espera em função da ilação apresentada pela teoria normativa do federalismo fiscal, não resulta em melhor qualidade de vida da sociedade.

1.4 MOTIVAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

O Estado se justifica em razão de seus objetivos. Considerando que dentre os objetivos do Estado está o de gerar bem-estar para a sociedade, a gestão pública, assim como a pesquisa na área da gestão pública, deve sempre buscar soluções para os problemas que surgem no processo de alcance desses objetivos. Portanto esta pesquisa se associa a essa busca de soluções, investigando a relação da origem dos recursos dos municípios com a geração de bem-estar para a população. Isso pode contribuir com a verificação da adequação do modelo organizacional do Estado com o seu objetivo final de promover o bem-estar da população.

A teoria normativa do federalismo fiscal explica a competição⁷ (Tiebout, 1956), a descentralização⁸ (Oates, 1977) e as externalidades⁹ (Gordon, 1983), e dá sequência a uma discussão que procura encontrar um modelo ótimo de federalismo para a administração pública, tentando definir, entre os níveis de governo, quem tributa o quê e quem faz o quê (MENDES, 2004). Nesse debate, com foco na repartição de recursos públicos, esta pesquisa busca analisar o reflexo da descentralização fiscal no bem-estar da população dos municípios brasileiros.

A teoria positiva do federalismo fiscal traz diversas discussões que confirmam os pressupostos teóricos de Tiebout (1956), assim como de Oates (1977), da mesma maneira traz tantos outros debates que contestam a teoria normativa. Este estudo se alinha aos estudos que contestam a teoria normativa buscando demonstrar por meio de um estudo empírico que a descentralização, quando utilizada com forte presença de transferências intergovernamentais, podem não resultar em melhoria da qualidade de vida da população.

⁷ A descentralização fiscal permitiria que cada jurisdição possuísse um conjunto de tributos e de serviços e que a população poderia optar em que jurisdição desejaria viver, sendo isso conhecido como “votar com os pés”.

⁸ Trata-se de um equilíbrio entre uma administração pública centralizada e o outro extremo, que seria uma administração pública totalmente descentralizada. Dessa forma poderia atenuar as deficiências de cada extremidade.

⁹ Refere-se a análise dos efeitos positivos e negativos que as decisões fiscais de cada comunidade provoca sobre as pessoas residentes em outras comunidades.

Este debate leva ao entendimento de que é possível lançar dúvidas sobre a adequação do modelo de Federalismo Fiscal praticado no Brasil, isto pelo fato do elevado percentual de transferências intergovernamentais na composição da receita dos municípios. Existindo a dúvida, o caminho mais apropriado para saná-la é a realização de pesquisas.

Os fatores determinantes teóricos da descentralização fiscal, apresentados por Alexeev e Mamedov (2017) ao realizarem um estudo que compara a descentralização entre Rússia e Estados Unidos, foram: tamanho da região; diversidade étnica ou racial; grau de urbanização; desigualdade de renda; transferências de assistência social; produção per capita; dependência de recursos naturais; e dependência regional de transferências. Esse último determinante, segundo os autores, não favorece a descentralização, o que se alinha à investigação proposta no presente estudo, de que no caso de excesso de transferências intergovernamentais a descentralização fiscal não resulta em melhor qualidade de vida da população. Portanto este estudo pode contribuir também com a linha de investigação dos determinantes da descentralização fiscal.

Ao estudarem federalismo fiscal, equalização de renda institucional e a política nacional de desenvolvimento regional Paiva, Quaglio e Fonseca (2018) propuseram uma reflexão sobre a distribuição de renda institucional no Brasil, por meio da análise dos desequilíbrios da renda institucional e da gestão fiscal dos entes subnacionais. O trabalho concluiu que há problemas e precariedades no sistema fiscal brasileiro e nas políticas fiscais municipais. Estando nessa mesma linha de estudo, pois estuda a renda dos entes subnacionais municipais, o estudo proposto nesta tese se diferencia por propor uma reflexão mais específica investigando o efeito das transferências incondicionais sobre o bem-estar da população.

Estudando a influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas Mendes et al. (2018) buscaram identificar as relações estruturais entre capacidade e perfil econômicos, arrecadação própria, transferências financeiras e desenvolvimento humano. O resultado encontrado pelos autores é que o PIB dos setores industrial e agropecuário e o volume das transferências intergovernamentais influenciam o desenvolvimento humano. Considerando que a qualidade de vida investigada nesta tese tem relação com o desenvolvimento humano estudado no trabalho citado, os trabalhos se alinham no que concerne a investigação da influência das transferências financeiras no desenvolvimento humano, mas utilizam estratégias diferentes, pois enquanto o trabalho de Mendes et al. (2018) utiliza as transferências intergovernamentais per capita, a presente tese utiliza a proporção de transferências intergovernamentais na composição da receita do município.

Alinhado ao trabalho de Da Silva e Da Silva (2018), que ao analisarem as principais características e arranjos da administração tributária dos municípios brasileiros, afirmam que para efetivação do federalismo fiscal é necessário aumentar a capacidade de arrecadação dos municípios, visando uma menor dependência das transferências intergovernamentais, a presente pesquisa defende que maior arrecadação própria, em substituição à obtenção de recursos via transferências, supostamente proporciona mais benefícios para a comunidade, haja vista a maior eficiência no retorno de serviços públicos.

A inovação apresentada pela presente tese está na investigação da relação entre a composição das receitas dos municípios e a qualidade de vida da população, pois o teste empírico proposto analisa o efeito da relação direta entre o volume de transferências na composição da receita corrente e o objetivo do governo, no âmbito local, que é gerar bem-estar à população. A composição das receitas dos municípios pode ser resumida como sendo constituída por transferências intergovernamentais e receitas próprias. É defendido aqui que quanto maior o volume de transferências menor o efeito do uso dessas receitas para melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Tendo em vista os estudos na linha do federalismo fiscal que defendem que a descentralização fiscal é benéfica para a gestão pública por aproximar o gestor das demandas da sociedade (OATES, 1999; BURKI, 1999; GOEL et al., 2016; entre outros), esta tese se posiciona do lado oposto, alinhado com trabalhos que apresentam problemas advindos dessa descentralização (GORDON, 1983; PRUD'HOMME, 1995; DING et al., 2019; entre outros). Nessa linha se diferencia das pesquisas existentes por propor a investigação da relação entre a composição das receitas dos municípios e a qualidade de vida da população, num país com forte presença de transferências intergovernamentais da união e dos estados para os municípios.

A investigação da composição das receitas dos municípios pode ser observada em alguns trabalhos, tais como: Siqueira et al., (2016); Ribeiro e Almeida, (2018); Dahlby e Ferede, (2016); entre outros. Já a qualidade de vida da população proporcionada pela ação do poder público pode ser observada nos trabalhos de Keinert, Karruz e Karruz (2002); Cardoso e Ribeiro, (2015); Mafrolla e D'Amico, (2016). Entretanto a investigação dessas duas variáveis sob a condição de grande volume de transferências não foi observada em trabalhos precedentes, podendo contribuir com a investigação da influência da origem dos recursos públicos na qualidade de sua aplicação.

Apesar das divergentes discussões acerca da descentralização fiscal, a presente pesquisa procurou apontar no sentido de que é importante buscar um equilíbrio entre recursos

recebidos em transferência e recursos próprios para o financiamento das ações dos governos locais.

Por fim, o presente estudo busca contribuir, no campo das ciências contábeis e das finanças públicas, por meio da demonstração da relação entre o volume de transferências intergovernamentais recebidas pelos municípios e o bem-estar da população.

1.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

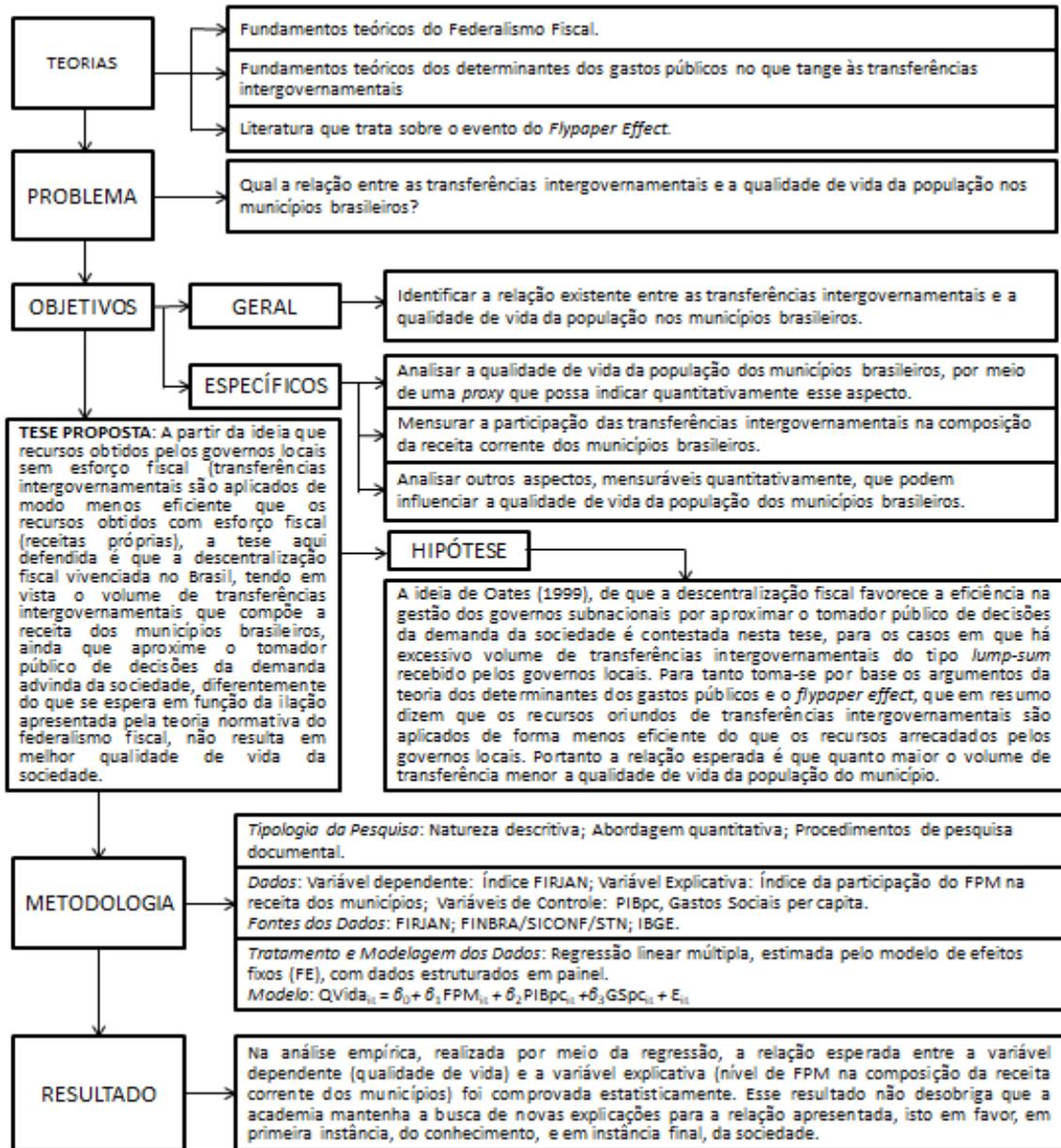
Destaca-se alguns pontos que podem ser considerados limitações do presente estudo:

- a) Não foi encontrado banco de dados que viabilizasse o acesso a elementos relacionados a base de cálculo de todos os tributos municipais de forma a permitir estimar a capacidade tributária e o esforço fiscal dos municípios, pois isso enriqueceria o estudo com a avaliação desse esforço sobre a qualidade de vida da população.
- b) A análise empírica pode ter sofrido algum prejuízo, no que se refere precisão dos dados, em função de problemas observados nos dados obtidos junto a STN (transferências incondicionais e gastos sociais), que apresentaram inconsistências (falta de padrão nas deduções – número negativos e números positivos; valores em contas analíticas maiores do que valores das contas sintéticas, ausência de valores etc.). Os municípios, cujos dados apresentaram inconsistências, foram excluídos da amostra, entretanto a presença de inconsistências reduz a credibilidade dos dados. É relevante registrar, contudo, que inconsistência de dados disponibilizados pela FINBRA/SICONFI/STN, relativos à finanças de municípios, já foi relatada em pesquisas pregressas, tais como Diniz (2012) e Medeiros et al. (2014).

1.6 DESENHO DA PESQUISA

Com o objetivo de apresentar de forma sucinta a ideia discutida neste trabalho elaborou-se o esquema, conforme Figura 1, que sintetiza a estrutura da tese.

Figura 1 - Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor

A estrutura foi pensada com base nas teorias, a partir das quais foi formulado o problema de pesquisa e definidos os objetivos. A definição da tese também partiu das teorias discutidas no trabalho, entretanto é mais ampla, pois buscou, a partir de uma lacuna a ser preenchida – que no caso foi o contexto dos municípios brasileiros que recebem um volume excessivo de transferências do tipo *lump-sum* – apresentar um esclarecimento para a imperfeição observada, com o objetivo de contribuir com a discussão teórica proposta.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise da relação entre as transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros demanda o exame de um referencial teórico que permita a compreensão das teorias que amparam estudos relativos à relação entre a origem do recurso público e a eficiência, de sua aplicação, na determinação do nível de qualidade de vida da população. Para tanto este referencial teórico apresenta a teoria do federalismo fiscal e discute as peculiaridades das transferências intergovernamentais, com o objetivo de compreender o funcionamento desses temas no Brasil. Em seguida discorre sobre a teoria dos determinantes do gasto público e sobre o *flypaper effect*, objetivando discutir o efeito da origem do recurso na aplicação dele. O sub tópico sobre qualidade de vida da população traz os conceitos sob os quais esse tema é tratado na pesquisa. Por fim este tópico também apresenta a o desenvolvimento da hipótese de pesquisa.

2.1 TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL

Federalismo é uma divisão de poderes políticos e constitucionais em níveis distintos de governo que vai além da divisão de direitos e obrigações administrativas de entes nacionais. Entendido como uma forma de organização do Estado, o federalismo determina o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo e permite que diferentes culturas ou tradições religiosas convivam dentro de um mesmo país em função da distribuição de poderes.

A organização político-constitucional dos governos pode ser classificada em três tipos: governos unitários, governos confederados e governos federais. O governo unitário é aquele no qual não há governos regionais, nem locais, todas as decisões governamentais estão nas mãos do governo central, nas comunidades locais existem apenas agências subordinadas ao governo nacional. Os governos confederados são aqueles em que os estados membros são politicamente mais fortes que o governo central, sendo este último apenas um coordenador de esforços, tendo como exemplo a União Europeia. Já o sistema federal busca um mix entre o sistema unitário e o sistema confederado, pois atribui alguma autonomia para os entes governamentais regionais e locais, mas mantém a preponderância do governo central (MENDES, 2004).

O sistema federativo foi criado para unir as diversas vantagens que resultam da grandeza e da pequenez de uma nação (TOCQUEVILLE, 2005), portanto o aperfeiçoamento desse sistema depende de medidas conciliadoras. A organização do sistema federal não é

estranque, em que cada nível de governo cuida de suas obrigações, existe sobreposição de tarefas e, portanto, há necessidade de coordenação, que é exercida pelo governo central. O federalismo é mais antigo e mais amplo do que o federalismo fiscal. (Mendes, 2004).

A teoria do federalismo fiscal apresenta uma estrutura normativa geral para a atribuição de funções nos diferentes níveis de governo e os mecanismos fiscais apropriados para a realização dessas funções (Musgrave 1959; Oates, 1977). De forma geral ela defende que o governo central deve ter a responsabilidade básica para a função de equalização econômica das regiões num país e de redistribuição de renda na forma de assistência aos pobres (Oates, 1999).

O governo de um país pode exercer suas funções fiscais alocativa, distributiva e estabilizadora, em tese, por meio de três formas de organização política, que segundo Silva (2005), são:

- a plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, cujas funções fiscais são exercidas exclusivamente pelo governo central;
- a absoluta descentralização, modelo teórico em que os governos locais desempenham as competências fiscais; e
- a forma federativa, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas.

No Federalismo fiscal existem três mecanismos de relações fiscais, cooperativas ou competitivas:

- o primeiro, denominado de vertical, refere-se às relações estabelecidas entre os três níveis de governo – federal, estadual e local – ou entre pelo menos dois desses segmentos;
- o segundo, definido como horizontal, está associado às relações firmadas entre unidades federativas em um mesmo nível de governo, ou seja, entre Estados ou entre municípios;
- por fim, é identificado o modelo misto, que articula diferentes níveis de governo e diversas unidades federativas (SILVA, 2005).

As políticas federativas, conforme afirma Silva (2005), envolvem um complexo tratamento teórico e demandam aperfeiçoamento permanente das instituições que presidem as relações fiscais nesse contexto, com uma coordenação liderada por um governo central.

Os motivos da existência de diferentes níveis de governo, nas nações que adotam o federalismo fiscal como modelo de gestão pública, são discutidos por Mendes (2004) que inicia apresentando alguns questionamentos, tais como: por que existe equipamentos públicos pertencentes a mesma categoria, tal como hospital, por exemplo, administrados por diferentes níveis de governo? Por que é raro a existência de universidades administradas por governos municipais? Por que o imposto de renda é cobrado pelo governo federal? Por que o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana é cobrado pelos municípios? Por que são

necessárias as transferências intergovernamentais? Além de outros. Na sequência o autor diz que o conceito de federalismo fiscal pode ser definido, preliminarmente, como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo, sendo que a ideia principal é buscar um compartilhamento de tarefas que potencialize a eficiência do setor público.

A construção da teoria do federalismo pode ser entendida a partir da ideia de descentralização proposta por Tiebout (1956), onde os cidadãos poderiam revelar suas preferências, ou seja, o território dividido em diversas jurisdições, com diferentes governos, cada um cobrando distintas cargas tributárias e oferecendo variados serviços permite que cada família escolha qual a carga tributária deseja pagar pelo respectivo conjunto de serviços oferecidos por determinada jurisdição. Essa ideia de Tiebout ficou conhecida como “votar com os pés”, haja vista a liberdade dos cidadãos de se mudarem para a localidade que mais se adequasse às suas preferências.

A segunda linha de construção da teoria do federalismo fiscal está embasada na ideia de Oates (1977) de que o governo local conhece melhor as preferências da população da comunidade do que o governo central. O autor aposta no ganho em função da descentralização mesmo não havendo mobilidade das pessoas, pois a correta divisão de funções entre os diferentes níveis de governo promoveria maior eficiência na prestação de serviços pelos governos. Cabe lembrar que a tese defendida neste estudo questiona o ganho de eficiência da descentralização quando combinada com grande volume de transferências intergovernamentais, que é o caso brasileiro.

Na sequência Gordon (1983) apresenta algumas externalidades que podem surgir em função da descentralização, ou seja, os efeitos positivos e negativos que as decisões fiscais de uma comunidade local podem provocar sobre outras comunidades. As externalidades apresentadas foram: exportação de tributos; externalidade positivas (benefícios indiretos); comportamento *free rider*; “no meu quintal, não!” (instalação de depósitos de lixo, penitenciárias etc.); desconsideração dos efeitos redistributivos de renda em outras jurisdições; regressividade tributária e do perfil de gasto; desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições; e guerra fiscal.

A composição das receitas públicas, nos diferentes níveis de governo, é tratada pela teoria do federalismo, onde é evidenciado que cada nível de governo possui sua competência tributária, de forma que são autônomos no âmbito do que é determinado na Constituição Federal. Esta teoria demonstra uma forma de melhorar o funcionamento do setor público por meio da descentralização fiscal.

O Estado brasileiro está organizado em três níveis autônomos de governo, que são: Federal, Estadual e Municipal. A gestão de cada um é realizada com recursos oriundos da arrecadação de tributos próprios, assim como pela repartição e transferências intergovernamentais. Essa estrutura está normatizada no Brasil pela Constituição Federal de 1988 a qual divide a forma de governo em instâncias, baseada no Federalismo Fiscal, onde os municípios, estados e distrito federal e união são entes autônomos. E como lembra o STN (2016, p. 6) “[...] deve-se ter sempre em mente que a obrigação precípua por angariar receitas a fim de prestar serviços públicos na quantidade e qualidade que a sociedade brasileira tem direito é dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União individualmente.”

No Brasil o pacto federativo apresenta uma versão de organização política em que desconcentra as ações do governo federal por intermédio do reconhecimento e importância das unidades federativas inferiores, atuando de forma conjunta na execução das políticas públicas. Pereira (2002) destaca como característica principal de um país de sistema federativo a existência de diferentes níveis de administração pública (União, Estados e Municípios), possuindo autonomia própria para legislar sobre atividades que lhes dizem respeito.

É importante caracterizarmos o federalismo fiscal praticado no Brasil, haja vista as suas peculiaridades. Serra e Afonso (1999, p. 18), ressaltam a característica “paternalista” do governo central do Brasil em relação aos governos subnacionais:

A grande questão para a federação brasileira passa a ser, portanto, como conciliar a descentralização fiscal, maior ou menor, com os objetivos nacionais e racionais da política econômica? Aqui, a resposta tende a ser até mais complexa do que em alguns outros países, em razão de uma peculiaridade: diferentemente do que acontece em federações, como a norte-americana, a União brasileira sempre atuou (sem exceções) como “emprestadora de última instância” (*lender of last-resort*) de estados e municípios em situação de falência, induzindo-os, portanto, a um comportamento fiscal mais permissivo. As raízes desse fenômeno são históricas, remontando à tradição do Estado centralizado, bem como culturais e políticas, como é o caso do sistema partidário e da representação no Congresso.

A existência de uma federação requer a definição de competências a serem desempenhadas nesse sistema. Tristão (2003) elenca três tipos de competência exercida pelas unidades federativas: (1) competência privativa, com atribuições exclusivas de um ente federativo, (2) competência comum, destacada pela sua primazia na história constitucional brasileira, onde contempla a todos de forma compartilhada, e (3) competência concorrente, entendido como o poder de dispor concorrentemente sobre determinadas matérias. O autor destaca esse procedimento como um sistema de repartição vertical, no qual apenas a União fixa as normas gerais, cabendo aos demais entes inferiores o estabelecimento de uma legislação complementar.

Quanto ao delineamento das competências, Santos (2012, p. 829) trata da seguinte forma:

O princípio geral que delinea a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal é o da “predominância do interesse”, que se manifesta nas afirmações de que à União caberão as matérias de “interesse geral”; aos estados, as de “predominante interesse regional”; e, aos municípios, aqueles “assuntos de interesse local”.

Portanto, se estabelece uma relação de direitos e obrigações tendo em vista a distribuição de funções previstas na Constituição Federal, sejam elas de competências administrativas ou de recursos tributários, com destaque especial para a participação dos municípios na gestão compartilhada, dividindo responsabilidades com a União e os Estados.

A questão tributária é um assunto que interfere significativamente no funcionamento do federalismo brasileiro, muito embora estabelecida a autonomia nos níveis de poder, a técnica utilizada para discriminação de rendas diverge do sistema de repartição de poder (TRISTÃO, 2003).

No contexto do Federalismo Fiscal, como exposto, um aspecto que surge como relevante diz respeito à questão tributária, haja vista que a distribuição de obrigações para o gestor que está mais próximo da população só fará sentido na medida em que o gestor tenha acesso aos recursos necessários para atender tais obrigações, o que pode ser obtido tanto com a cobrança de impostos, como com o recebimento de transferências. Na realidade brasileira, as transferências intergovernamentais se constituem em um aspecto que requer estudo para avaliar se o modelo aplicado é, efetivamente, o mais eficaz no sentido de solver os problemas da sociedade.

2.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

O federalismo fiscal minimiza as diferenças financeiras dos entes subnacionais com a adoção de um sistema tributário que contempla um regime de receita própria e de transferências intergovernamentais, as quais atuam de forma compensatória em relação às disparidades econômicas existentes entre os entes. As transferências, conforme Tristão (2003), ocorrem devido a incapacidade de financiamento dos governos regionais e locais apenas com recursos próprios, tendo como alternativa somente sua base tributária.

Boadway e Shah (2007) afirmam que as transferências fiscais intergovernamentais são uma característica dominante das finanças subnacionais na maioria dos países. Elas são usadas para garantir que as receitas correspondam aproximadamente às necessidades de

gastos de vários níveis de governos subnacionais, bem como para promover objetivos nacionais, regionais e locais, como justiça e equidade, e para criar uma união econômica comum. A estrutura das transferências cria incentivos para os governos nacionais, regionais e locais que afetam a gestão fiscal, a estabilidade macroeconômica, o patrimônio de distribuição, a eficiência alocativa e a prestação de serviços públicos.

Transferir recursos de governos nacionais para governos subnacionais é uma atividade comum em todas as federações e ocorrem também entre governos regionais e governos locais, sendo importantes igualmente em nações unitárias. A magnitude e as particularidades estruturais das transferências diferem, entretanto, devido, em parte, às características do país (história, cultura, política, geografia) e em parte ao fato de que a prática do federalismo fiscal inevitavelmente envolve um compromisso entre objetivos conflitantes. No nível mais geral, o conflito envolve o desejo de descentralizar a tomada de decisões fiscais para os governos regionais e locais, assegurando ao mesmo tempo que os objetivos nacionais sejam alcançados. Essas transferências podem ser vistas como instrumentos para moderar esse conflito, isto é, para facilitar a obtenção das vantagens da descentralização e minimizar suas consequências adversas para os objetivos nacionais (BOADWAY, 2007).

Ao tratarem sobre sistemas federalistas Varela e Fávero (2010, p. 3), citam alguns motivos para a existência de transferências intergovernamentais: “[...] lidar com a falta de emparelhamento entre meios de obter receitas e necessidades de despesa dos governos locais, dar tratamento as iniquidades horizontais, fornecer compensações a governos locais por benefícios gerados para a população fora da sua jurisdição, influenciar as políticas subnacionais de tributação e gasto, entre outros”.

Antes de examinar as transferências intergovernamentais ocorridas no Brasil, é relevante observar algumas informações acerca da arrecadação tributária brasileira.

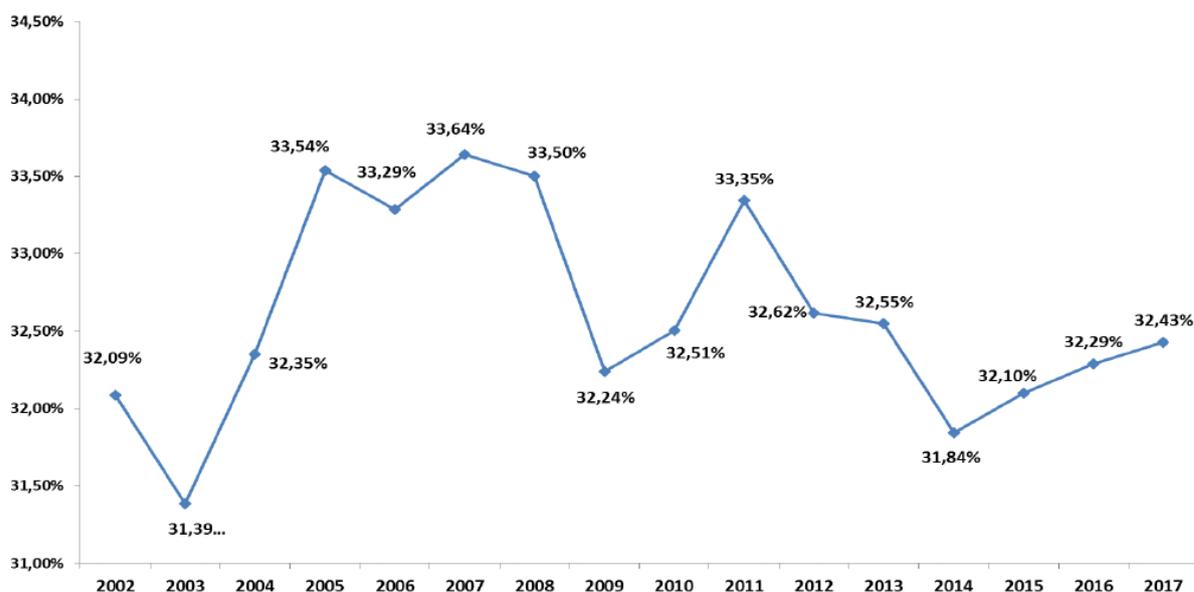
Tabela 1 - Carga Tributária Bruta do Brasil – 2016 e 2017

R\$ bilhões		
Componentes	2016	2017
Produto Interno Bruto	6.259,23	6.559,94
Arrecadação Tributária Bruta	2.021,16	2.127,37
Carga Tributária Bruta	32,29%	32,43%

Fonte: Receita Federal (2018)

Segundo a Receita Federal (2018), conforme apresentado na Tabela 1, a carga tributária bruta do Brasil, em 2017, atingiu 2,13 trilhões de reais, o que corresponde à 32,43% do PIB nacional.

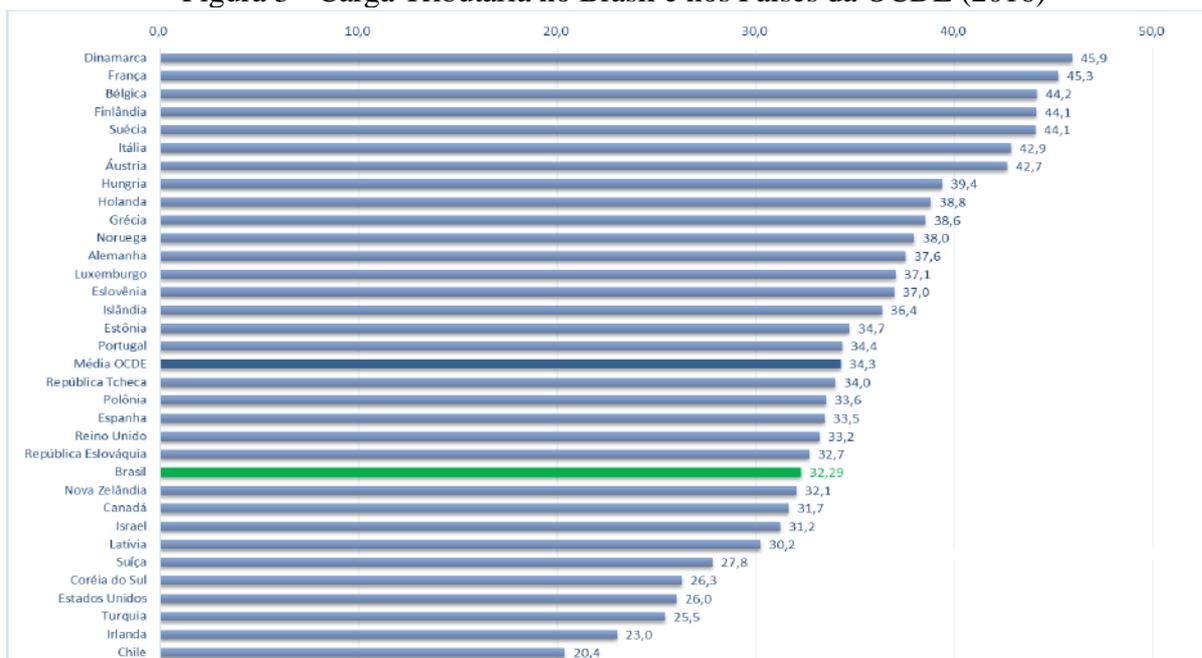
Figura 2 - Evolução da Carga Tributária no Brasil – 2002 a 2017 (% PIB)



Fonte: Receita Federal (2018)

Esse patamar alcançado pela carga tributária, em relação ao PIB nacional, é resultante de uma evolução que acumula o terceiro aumento, conforme estudo da Receita Federal (2018), demonstrado na Figura 2, entretanto observa-se que ainda está aquém dos 33,64% observado em 2007, antes da crise econômica de 2008.

Figura 3 - Carga Tributária no Brasil e nos Países da OCDE (2016)



Fonte: Receita Federal (2018)

No âmbito internacional, ao ser comparado com países da OCDE, conforme apresentado na Figura 3, o Brasil se coloca na parte inferior do gráfico, pois possui carga tributária mais baixa do que a maior parte dos países desse grupo, ressalvado, todavia, a importância de se analisar com cuidado essa comparação, tendo em vista as peculiaridades tributárias de cada nação.

Tabela 2 - Arrecadação e Carga Tributária do Brasil por Ente Federativo – 2016 e 2017

Entidade Federativa	2016			2017			Variação			
	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]		p.p. do PIB	p.p. da Arrecad.
							Nominal	Real ⁽¹⁾		
União	1.381.880,23	22,08%	68,37%	1.447.106,36	22,06%	68,02%	65.226,13	64.703,56	-0,02	-0,35
Estados	514.456,79	8,22%	25,45%	547.073,54	8,34%	25,72%	32.616,75	32.422,20	0,12	0,26
Municípios	124.827,65	1,99%	6,18%	133.189,98	2,03%	6,26%	8.362,33	8.315,12	0,04	0,08
Total	2.021.164,68	32,29%	100,00%	2.127.369,88	32,43%	100,00%	106.205,21	105.440,88	0,14	0,00

(1) Foi usado o deflator implícito do PIB para corrigir a arrecadação de 2017.

Fonte: Receita Federal (2018)

Um quarto dado relevante para este estudo, fornecida pela Receita Federal (2018) é a arrecadação tributária por ente federativo, na qual se observa, conforme Tabela 2, que a União, em 2017, concentrou 68,02% de toda a arrecadação tributária brasileira, enquanto os municípios participaram com apenas 6,26%, nesse mesmo ano.

Tabela 3 - Receita Tributária por Ente Federativo – 2016 e 2017 – Principais Variações em Pontos Percentuais do PIB

Tributo/Competência	2016	2017	Variação (p.p. do PIB)
	% PIB	% PIB	
Total da Receita Tributária	32,29%	32,43%	0,14
Tributos do Governo Federal	22,08%	22,06%	- 0,02
Contrib. para o PIS/Pasep e Cofins	4,06%	4,27%	0,21
Imposto de Renda Retido na Fonte	3,63%	3,71%	0,08
Imposto sobre Produtos Industrializados	0,67%	0,72%	0,05
Outros Tributos Federais	9,82%	9,85%	0,03
Cide Combustíveis	0,10%	0,09%	-0,01
Impostos sobre o Comércio Exterior	0,50%	0,49%	-0,01
Taxas Federais	0,14%	0,11%	-0,02
IRPJ e CSLL	3,16%	2,81%	-0,35
Tributos do Governo Estadual	8,22%	8,34%	0,12
ICMS	6,60%	6,72%	0,12
Outros Tributos Estaduais	1,62%	1,62%	-0,00
Tributos do Governo Municipal	1,99%	2,03%	0,04
IPTU	0,55%	0,59%	0,04
Outros Tributos Municipais	0,59%	0,58%	-0,00
ISS	0,86%	0,86%	-0,00

Fonte: Receita Federal (2018)

Analisando em relação ao PIB nacional, conforme demonstrado na tabela 3, os tributos municipais representam apenas 2,03%, enquanto os estaduais aparecem com 8,34% e a União representa 22,06%.

Tabela 4 - Série Histórica - Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Tributária Total do Brasil – 2008 a 2017

Ente Federativo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Repres. Gráfica
União	69,37%	68,80%	69,01%	69,98%	69,05%	68,93%	68,46%	68,32%	68,37%	68,02%	
Estados	25,47%	25,73%	25,47%	24,49%	25,16%	25,29%	25,47%	25,45%	25,45%	25,72%	
Municípios	5,16%	5,48%	5,52%	5,54%	5,80%	5,78%	6,07%	6,24%	6,18%	6,26%	
Total	100,00%										

Fonte: Receita Federal (2018)

Outro dado que vale ressaltar, que foi apurado pela Receita Federal (2018) é que os municípios estão aumentando sua participação na arrecadação tributária do país, conforme apresentado na Tabela 4, ressalvado, entretanto, que essa continua substancialmente baixa ao ser confrontada com as arrecadações estaduais e da União.

É notória a dependência de transferências, federal e estadual, dos municípios brasileiros, tal fato tem algumas justificativas, como porte da cidade, identificada por Tristão (2003). Afonso e Araújo (2001) destacam que as transferências correntes da união e dos estados são a principal fonte de financiamento representando mais de 50% da receita corrente em quase todas as prefeituras. Além disso, um país com território com unidades que possuem formações heterogêneas no aspecto econômico e espacial, interfere também na composição da receita tributária. Santos et al. (2008) constatam que a principal informação é que municípios de maior porte tem uma capacidade de arrecadação própria superior aos de menor porte.

A peculiaridade do volume de transferências intergovernamentais para os governos locais, no Brasil, pode ser constatada no levantamento realizado por Mendes, Miranda, Cosio (2008), conforme Tabela 5, no qual a receita dos governos locais do Brasil possui 65% de transferências em sua composição, enquanto a média dos outros oito países observados pelos autores é de apenas 30%.

Tabela 5 - Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em três níveis de governo

Países		Tributos	Transferências	Outras receitas	Total
Brasil (1998)	Gov. Estadual	62%	25%	13%	100%
	Gov. Local	20%	65%	15%	100%
México (2000)	Gov. Estadual	41%	51%	8%	100%
	Gov. Local	58%	27%	14%	100%
Canadá (2002)	Gov. Estadual	60%	16%	24%	100%
	Gov. Local	43%	39%	19%	101%
EUA (2001)	Gov. Estadual	51%	26%	23%	100%
	Gov. Local	38%	40%	22%	100%
Austrália (2001)	Gov. Estadual	31%	50%	19%	100%
	Gov. Local	38%	17%	45%	100%
Alemanha (2002)	Gov. Estadual	71%	17%	12%	100%
	Gov. Local	37%	35%	28%	100%
Colômbia (2000)	Gov. Estadual	17%	50%	33%	100%
	Gov. Local	28%	31%	41%	100%
Espanha (2000)	Gov. Estadual	33%	61%	6%	100%
	Gov. Local	51%	36%	13%	100%
África do Sul (2002)	Gov. Estadual	1%	96%	3%	100%
	Gov. Local	23%	18%	59%	100%
Média exceto Brasil	Gov. Estadual	38%	46%	16%	100%
	Gov. Local	40%	30%	30%	100%

Fonte: MENDES; MIRANDA; COSIO (2008, p. 23)

As transferências intergovernamentais para os governos estaduais, no Brasil, apresentam quadro diferente do que acontece com os governos locais, pois enquanto no Brasil as transferências representam 25% da receita dos estados, a média dos outros oito países, observados pelos autores, é de 46%. Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008), isso ocorre em função de que o tributo com maior arrecadação no Brasil é o ICMS, o qual é de competência estadual. Isso dá aos estados brasileiros uma autonomia fiscal maior do que a dos municípios, o que é contrário ao observado nos outros países analisados.

Mesmo com amplas possibilidades de receitas proveniente de suas competências tributárias, essas não são suficientes para abarcar as despesas, devido a carga de responsabilidades designada aos entes federados inferiores, carecendo de um sistema de transferências que complemente a falta de recursos. Além disso, muitos municípios apresentam dificuldade na arrecadação tributária, e as transferências correntes servem de acréscimo à insuficiente arrecadação da maioria dos municípios no Brasil.

Nesse contexto, as transferências podem promover o planejamento regional, cujos efeitos liberam benefícios utilizados em áreas que abrangem diversos níveis de governo (SOARES, 2014). Para os municípios, as transferências intergovernamentais representam uma alternativa de distribuição adequada dos recursos arrecadados pelos entes superiores, sendo previsto constitucionalmente as transferências provenientes da União e a dos Estados.

A capacidade de instituir e arrecadar tributos distribui-se desigualmente entre as diferentes esferas de governo. Essas desigualdades são regionais e locais. Assim tem-se as diferenças entre União, Estados e Municípios, como também se tem as diferenças entre os diferentes estados e os diferentes municípios. Nesse contexto cabe entender o que é chamado de hiato horizontal, que consiste na existência de disparidades entre Entes Federativos pertencentes à mesma esfera, como o conjunto dos Estados e Distrito Federal, ou o conjunto dos Municípios, tanto em capacidade financeira como em habilidade para prover serviços públicos (STN, 2016).

O hiato vertical também é um tipo de diferença na capacidade de instituir e arrecadar tributos, só que entre as esferas governamentais: da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos Estados para seus Municípios. Ele surge por dois motivos principais, ambos presentes no Brasil: um, pelo deslocamento das responsabilidades por parcela dos gastos públicos da União para seus entes constituintes; outro, pelo fato de que, regra geral, as capacidades tributária e arrecadadora da União serem superiores quando comparadas com aquelas dos Estados e Municípios, e as dos Estados quando confrontadas com aquelas dos Municípios. (STN, 2016).

O equilíbrio horizontal e equilíbrio vertical consistem, respectivamente, na mitigação dos hiatos horizontal e vertical. Em consequência, para se alcançar ambos os equilíbrios, os entes federativos mais favorecidos e capazes deveriam oferecer apoio e suporte aos menos favorecidos, seja por meio de aportes financeiros, seja pela execução de outros tipos de ações (treinamento, acordos de cooperação, serviços de saúde etc.) A obtenção dos equilíbrios horizontal e vertical é meta perseguida por muitos países, inclusive pelo Brasil; todavia, não há como se alcançar a igualdade absoluta, e sempre persistirão diferenças entre as unidades governamentais de uma nação. (STN, 2016).

Os casos dos entes federativos “pobres”, que não arrecadam o suficiente para prestar serviços públicos num nível mínimo de desempenho, devem ser socorridos pelos entes “ricos” por meio de repasses de recursos tanto no plano horizontal como no vertical, originando, dessa forma, as denominadas transferências horizontais e transferências verticais. Como exemplos de transferências verticais existe o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As transferências intergovernamentais têm como um de seus objetivos mitigar as disparidades entre os entes federativos de forma que todos tenham condições de prestar os serviços públicos num nível mínimo de dignidade para a sociedade (STN, 2016). Dessa forma cumpre-se a equalização fiscal pregada pelo federalismo fiscal.

Equilíbrio fiscal consiste na manutenção dos gastos governamentais dentro do limite das receitas, evitando assim déficit do governo. No Brasil, o equilíbrio fiscal é determinado na constituição federal e ordenado pela LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) a qual determina que o controle do equilíbrio fiscal é papel de cada ente federativo com apoio das transferências intergovernamentais. Já o federalismo fiscal é alcançado por intermédio da efetivação da equalização fiscal e do equilíbrio fiscal dos entes constituintes de um país, e da efetiva realização de ações públicas que promovam o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento do país. (STN, 2016).

As transferências intergovernamentais recebem diversas classificações. No Brasil a STN (2016) classifica, quanto aos requisitos legais, em obrigatórias e discricionárias, sendo as obrigatórias divididas em constitucionais ou legais. O Quadro 1 mostra a classificação apresentada pela STN (2016).

Quadro 1 - Classificação das transferências fiscais da União

Classe	Categoria	Tipo	Características	Exemplos
Quanto aos requisitos legais	Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos	FPE, FPM, IPI-Exportação, FUNDEB
		Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.	PNATE; PNAE
	Discricionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse
		Para Organizações da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de parceria, termo de colaboração e termo de fomento (a partir da Lei 13.019/2014)
		Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	PAC - execução delegada; instr. legal aplicável: termo de compromisso Outras - instr. legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse
		Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Em geral, elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.	SUS - não requer instrumento legal; PAC - instrumento legal aplicável: termo de compromisso
Quanto à finalidade	Devolutivas		São aquelas cujos recursos, ou parcela deles, são devolvidos ao Ente Federativo em razão direta do fato gerador da receita ocorrido em seu território.	IOF-Ouro
	Redistributivas		São entregues aos Entes Federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles.	FPE, FPM
	Compensatórias		Buscam ressarcir a perda de receita, ou parte dela, do Ente Federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária.	IPI-Exportação

	Indenizatórias		Têm por objetivo compensar financeiramente os Entes Federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais.	Royalties - Petróleo e Gás Natural (ANP)
	Mantenedoras		Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas.	FUNDEB, SUS
Quanto à aplicação de recursos	Vinculadas		São aquelas cujos recursos estão condicionados à aplicação em áreas específicas, como saúde, educação, infraestrutura, programa de trabalho etc.	Discricionárias, Mantenedoras, FUNDEB
	Desvinculadas		São aquelas que podem ser usadas livremente pelo ente beneficiário em qualquer tipo de despesa orçamentária.	FPE, FPM

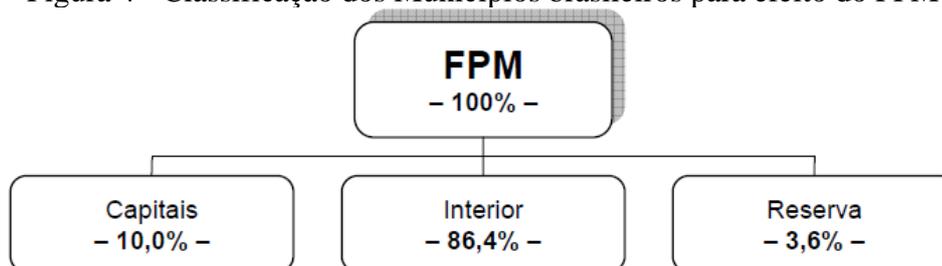
Fonte: STN (2016)

Convém perceber que existem diferenças entre as transferências recebidas pelos municípios, isto como reflexo da natureza da própria transferência, o que atribui (ou não) responsabilidades, inclusive de prestação de contas do governo receptor. Em relação as diferenças convém ressaltar que as transferências constitucionais são tratadas na literatura nacional como transferências incondicionais e na literatura internacional como *lump-sum grants*.

Tendo em vista as características de cada tipo de transferências o presente estudo utilizou para fins da pesquisa empírica as transferências incondicionais, representadas pelo fundo de participação dos municípios (FPM) pois a análise em discussão é que o gasto dos recursos recebidos em transferências são aplicados de forma menos eficiente do que os gastos dos recursos próprios, sendo assim, para fazer essa comparação é necessário utilizar transferências sobre as quais o gestor possua a mesma liberdade de uso que possui sobre os recursos próprios, que no caso da classificação da STN (2016) são as transferências constitucionais.

O FPM foi criado a partir da Emenda Constitucional nº 18 de 1965, que em seu artigo 21 determinou a criação do fundo, tendo sido definido inicialmente que esse seria formado por 10% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI). A regulamentação do FPM foi realizada por meio do Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172/1966).

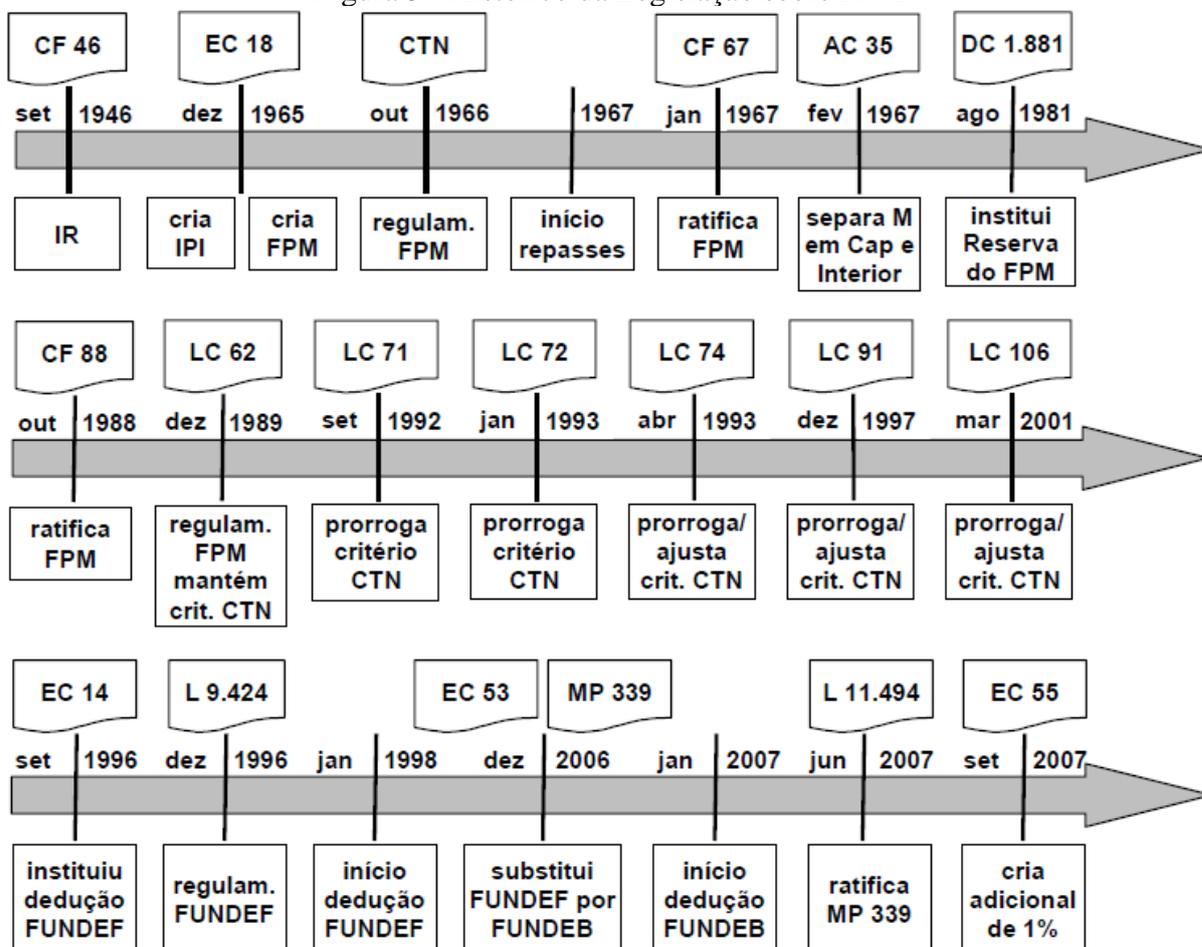
Figura 4 - Classificação dos Municípios brasileiros para efeito do FPM



Fonte: STN (2012)

Inicialmente o critério de distribuição do FPM era somente a população dos municípios, entretanto as alterações posteriores categorizaram os municípios em Capitais, Interior e Reserva¹⁰ e a CF/88 aumentou o percentual de participação do FPM no IR e no IPI para 22,5% (STN, 2012).

Figura 5 - Histórico da Legislação sobre FPM



Fonte: STN (2012)

¹⁰ Municípios com população superior a 156.216 habitantes.

No ano de 2007 a Emenda Constitucional n° 55 de 2007 adicionou mais 1% na participação do FPM, o qual passou para 23,5%, entretanto este adicional é depositado em uma conta única do Tesouro Nacional e só é repassado para os municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (STN, 2012). Duas outras informações sobre o FPM é que não há vinculação específica para a aplicação, possuindo o gestor público local a liberdade de gerir o recurso de acordo com as demandas do município, e a outra é que o recurso do FPM não pode ser contingenciado, portanto o governo federal é obrigado a repassar integralmente o valor de cada período para os municípios.

Segundo Baião, Cunha e Souza (2017) o FPM, juntamente com o FPE, são os principais exemplos de transferências incondicionais redistributivas, as quais buscam corrigir brechas horizontais e verticais no que tange a disponibilização de recursos para fazer frente as necessidades dos entes governamentais locais e regionais, respectivamente. Na amostra dos municípios analisados nesta tese, a média da participação do FPM na receita corrente dos municípios foi de 34,29%, sendo a principal fonte de recursos que os municípios possuem, portanto é uma variável adequada para representar as transferências incondicionais no presente estudo.

A despeito dos benefícios proporcionados pelas transferências intergovernamentais é importante registrar a possibilidade de produção de efeitos colaterais, tais como a indução da expansão do gasto, o desestímulo à exploração da base tributária própria e redução dos efeitos positivos das regras de disciplina fiscal, o que pode provocar aumento do nível de endividamento dos governos que recebem as transferências (LIMA; DINIZ, 2016).

2.3 TEORIA DOS DETERMINANTES DO GASTO PÚBLICO

A pesquisa sobre os determinantes do gasto público está fundada no estudo de Fabricant (1952) que identificou em sua investigação que a renda é mais importante na determinação do volume de gastos do que a urbanização e a densidade da população. Ao tratar sobre os fatores que afetam a tendência das atividades do governo o autor relata que entre as mudanças ocorridas nos EUA após o ano de 1900 está o avanço da ciência econômica e na estatística que melhorou o conhecimento sobre as diferenças interestaduais e dentro do próprio governo em necessidades e capacidades, podendo isso ter ajudado a estimular o sistema de transferências intergovernamentais, tanto estaduais quanto federais.

Na sequência, dessa linha de investigação, Fisher (1964) realizou um estudo sobre a variação interestadual das despesas dos governos estaduais e locais. Nesse estudo o autor utilizou as mesmas variáveis utilizadas por Fabricant e classificou os determinantes dos gastos

públicos em três grupos, que foram: econômicos, demográficos e sócio-políticos. Ao analisar o determinante econômico o autor afirmou que com uma variação positiva na renda é natural as pessoas exigirem do governo um nível mais alto de serviços. Quanto ao determinante demográfico a densidade, a distribuição e as mudanças da população influenciam o nível de gastos do governo, pois a necessidade de certos serviços governamentais aumenta quando a população está concentrada, enquanto o alastramento aumenta o custo de certos outros serviços governamentais. Em relação ao determinante sócio-político o autor apresenta um trabalho que encontra uma relação entre a disputa política dos principais partidos e o aumento nos gastos públicos, pois isso leva o governante no poder a tentar atender as necessidades da população menos favorecida.

Ao se propor escrever um trabalho que servisse de referência para o entendimento dos seguintes tópicos: (1) a natureza dos serviços públicos urbanos de proteção contra incêndio, proteção policial e saneamento; (2) os fatores que afetam a demanda e a produção desses três serviços públicos; e (3) as relações estruturais pelas quais as entradas de serviço são transformadas em saídas de serviço, Vernez (1976) testou o impacto de 54 variáveis nas despesas públicas per capita. O autor relata que os estudos sobre determinantes dos gastos públicos são consistentes em três pontos, sendo o terceiro ponto o fato de que as transferências intergovernamentais levam a gastos per capita mais altos com os serviços investigados, mesmo que a ajuda seja destinada para outros fins.

Sobre a expansão dos estudos acerca dos determinantes do gasto público Vernez (1976) afirma que há duas explicações: Primeiro, os resultados dos serviços públicos urbanos se mostraram extremamente difíceis de serem identificados, e muito mais de serem medidos. Essa circunstância, juntamente com a existência de grandes quantidades de dados fiscais comparáveis publicados, para governos estaduais e locais, incentivou o uso do dado “gasto público” como proxy para “produção de serviços.” Segundo, os formuladores de políticas precisam de uma teoria geral de despesas públicas para auxiliar na previsão de suas necessidades fiscais e como meio de testar o impacto de políticas alternativas, tal qual o impacto das transferências estatal e federal ou do compartilhamento de receita nas despesas públicas locais.

O estudo de Vernez (1976) incluiu como um dos determinantes do gasto público as transferências intergovernamentais. A análise desse determinante do gasto público demonstrou que há diferença no desempenho das funções dos governos locais de um estado para outro, haja vista a diferença na estrutura legal e institucional de cada estado, onde se localizam os municípios, e que há, também, restrição orçamentária dos municípios, sendo os

governos locais afetados pelo nível de serviços oferecidos diretamente pelos governos estadual e federal. O autor explica que o impacto da atuação dos governos estadual e federal na restrição orçamentária pode variar de acordo com o tipo de ação implementada pelo ente governamental de nível superior.

O impacto da atuação dos governos estadual e federal sobre os governos locais é demonstrado por Vernez (1976) por meio de dois tipos de transferências: (1) transferência categórica de contrapartida *open-ended*¹¹, a qual provoca uma redução no preço aparente de um serviço específico, quanto menor a participação local, menor o preço aparente para o governo local, ou seja, a redução do preço de um serviço motiva um governo local a alterar sua alocação de recursos entre os serviços, e a mudança pode ser decomposta em duas partes: (a) um efeito de substituição, no qual uma parcela maior do serviço é adquirida em relação à outros, e (b) um efeito de renda, levando a um aumento em todos os serviços, decorrente do aumento da renda real devido a um nível de preço médio mais baixo.

O outro tipo de transferência demonstrado por Vernez (1976) é a (2) transferência categórica de contrapartida *close-ended*,¹² a qual o impacto pode variar dependendo do uso que as autoridades locais fazem dela. Se as autoridades locais não usarem a quantidade total das transferências disponíveis, o impacto será idêntico ao da transferência categórica de contrapartida *open-ended*, mas se a unidade governamental usa todo o montante de transferências disponíveis, a transferência *close-ended* tem apenas um efeito de renda. Espera-se aumentar os serviços vinculados à transferência específica e os não vinculados. Em outras palavras, transferências *close-ended* não influencia o preço efetivo dos serviços locais na margem em que as decisões são tomadas.

Outros trabalhos investigaram os determinantes dos gastos públicos, tais como Mulford Jr. (1978), que ao estudar um modelo de escolha pública do processo de receitas e despesas nos governos locais, apresentou importantes trabalhos seminais que classificaram os determinantes dos gastos públicos; Randolph, Bogetic e Hefley (1999), que analisou os determinantes do gasto público em infraestrutura, particularmente em transporte e comunicação, em 27 economias de baixa e média renda, focando os objetivos de um governo (especialmente o compromisso com o alívio da pobreza), a natureza da economia doméstica e o fluxo (e composição) da assistência externa; Moguez (2012), o qual estudou o que determina as alocações dos gastos públicos, fazendo uma revisão teórica e chamando a

¹¹ Uma transferência para uso em relação a um objetivo especificado, exigindo que o destinatário corresponda a uma fração da transferência; não há limite superior.

¹² *Close-ended* significa que há um limite máximo para a oferta federal ou estadual para a unidade governamental local.

atenção para as implicações par o investimento público na agricultura; e Lima e Diniz (2016), que ao tratarem sobre análise financeira governamental dedicam um capítulo à análise dos gastos públicos e discorrem sobre a identificação dos determinantes dos gastos públicos.

Ao discorrerem sobre a identificação dos determinantes dos gastos públicos Lima e Diniz (2016) analisam os nove fatores elencados por Vernez (1976), que são: quantidade de *outputs* de serviços; Qualidade dos *outputs* de serviços; fator preço dos insumos; condições para prestação de serviços; capacidade fiscal da comunidade; preferências e necessidades da comunidade; transferências intergovernamentais; índice de crescimento populacional; e fatores políticos e fragmentação.

Cabe destacar neste tópico a presença da transferência intergovernamental como fator determinante dos gastos públicos, dado que é a variável explicativa na análise empírica deste estudo. O que se pôde observar nas análises dos estudos consultados é que as transferências intergovernamentais estão associadas negativamente a eficiência nos gastos dos governos, ou seja, quanto maior a participação das transferências intergovernamentais na receita de um governo subnacional, menor é a eficiência desse governo na aplicação de seus recursos.

2.4 FLYPAPER EFFECT

As transferências fiscais intergovernamentais são frequentemente usadas para atingir diversos objetivos, inclusive lidar com os hiatos fiscais verticais, enfrentar a falta de equilíbrio fiscal horizontal, fornecer compensação para benefícios e influenciar as políticas subnacionais em impostos, gastos e estabilização econômica regional e local (GAMKHAR e SHAH, 2007).

No nível teórico, em um cenário de informação perfeita e competição política, os efeitos das transferências voluntárias para um ente subnacional não devem ser diferentes dos efeitos da transferência obrigatória (BRADFORD; OATES, 1971), entretanto trabalhos empíricos produziram resultados contrários a esta afirmação, visto que esse cenário teórico inexistente no plano empírico.

Tem-se constatado que um aumento nas transferências intergovernamentais estimula mais a despesa pública local do que um aumento equivalente no rendimento disponível dos indivíduos na comunidade. Este fenômeno é conhecido como o *flypaper effect* e tem sido alvo de muitos estudos realizados em nível internacional (RIOS; COSTA, 2005).

Bradford e Oates (1971) propõem que diante de certas condições um programa de transferências para os indivíduos conduz, via processo político, precisamente ao mesmo estado de equilíbrio da comunidade como transferência para a coletividade, ou seja, as transferências do tipo *lump-sum* são equivalentes a um conjunto de transferências diretamente

para os cidadãos do governo beneficiário e pode resultar numa redução de impostos pagos pelos cidadãos no mesmo montante.

A previsão teórica de Bradford e Oates (1971), segundo Rios e Costa (2005), não se confirma empiricamente, o que motivou muitos autores a argumentarem que um comportamento baseado no interesse próprio por parte dos políticos/burocratas ou uma ilusão fiscal por parte dos eleitores dão origem a que uma transferência do tipo *lump-sum* afete muito mais a despesa do governo beneficiário do que reduções de valor igual nos impostos dos cidadãos do governo beneficiário pagos ao governo doador. Este novo entendimento é conhecido como o *flypaper effect*.

De acordo com Rios e Costa (2005, p. 88):

O *flypaper effect* reflete a noção de que o montante transferido para um governo tende a 'fixar-se' no setor público, ou seja, uma unidade monetária adicional da transferência *lump-sum*¹³ tem um efeito maior na despesa do governo local do que um aumento de uma unidade monetária no rendimento dos residentes, via baixa de impostos.

A ideia do *flypaper effect* é que o dinheiro das transferências de montante fixo cola onde bate, ou seja, ali mesmo ele é gasto, não gerando assim benefícios de reduzir os tributos dos cidadãos locais.

Dentre os estudos realizados no Brasil que confirma o referido efeito pode-se citar o de Cossio e Carvalho (2001) que constataram a existência do *flypaper effect* nas finanças municipais do Brasil, pois as transferências incondicionais destinadas aos municípios provocam um aumento das despesas públicas dos municípios superior a resultante de aumentos da renda dos contribuintes.

Outros trabalhos empíricos cujos achados apontaram para a presença do *flypaper effect* foram: Strumpf (1998), o qual envidou esforços no sentido de contribuir com o desenvolvimento da literatura sobre o tema criando um índice preditivo para o *flypaper effect*, para tanto aplicou o índice de despesas gerais a uma amostra de comunidades da Pensilvânia na área metropolitana da Filadélfia e concluiu que o índice ajuda a explicar a diversidade do consumo *flypaper effect*; Walle e Mu (2007), que encontrou *flypaper effect* em um projeto de 1997, financiado pelo Banco Mundial, o qual teve como objetivo a reabilitação de estradas rurais no Vietnã; e Kakamu, Yunoue e Kuramoto (2014), os quais realizaram um estudo sobre padrões espaciais do *flypaper effect* no nível estadual, no Japão, e concluíram que há evidência da presença do *flypaper effect* nos serviços de desenvolvimento regional, polícia,

¹³ Transferência obrigatória (montante fixo).

educação e gastos da dívida, assim como há uma interação espacial nos gastos com saneamento, polícia, educação e recuperação de desastres.

A despeito do grande número de trabalhos empíricos que manifestam a presença do *flypaper effect* em seus resultados, é importante ressaltar que os estudos que tratam sobre o tema não são unânimes sobre a sua efetiva existência, haja vista um outro variado número de pesquisas que afirmam não haverem conseguido comprovar empiricamente a presença do referido efeito.

Dentre os trabalhos que discordam da existência do *flypaper effect* podemos citar: Becker (1996), a qual afirma que não há *flypaper effect*, a ilusão fiscal parece ser ela própria uma ilusão criada pela especificação incorreta das equações de estimativa, podendo ser simplesmente uma ilusão econométrica resultante de vários vieses introduzidos por intermédio de especificações incorretas de modelos. As relações fiscais intergovernamentais podem estar sujeitas aos mesmos tipos de problemas de contratação enfrentados pelas empresas do setor privado; Allers e Vermeulen (2016) começam afirmando que várias teorias foram propostas para explicar o *flypaper effect*, entretanto nenhuma delas é amplamente apoiada por evidências empíricas, e após testarem empiricamente, com dados dos municípios holandeses, se o *flypaper effect* pode ser explicado pela teoria *rent seeking*, concluem que é improvável a explicação do *flypaper effect* pelo *rent seeking* por políticos ou burocratas. Ressalvam, entretanto, que, dado o efeito encontrado em outros países, como EUA, isso sugere que as explicações para o *flypaper effect* podem depender do contexto e do ambiente institucional.

Outros trabalhos buscaram apresentar novas explicações para o *flypaper effect* que fogem a ilusão fiscal do eleitor, dos quais podemos citar: Hamilton (1983), o qual afirma que se a renda própria contribui de forma importante na produção de serviços públicos locais, o que falta (as restrições) pode exigir que as transferências *lump-sum* gerem despesas maiores do que a renda própria; Hamilton (1986), este autor defende que o *flypaper effect* é consistente com a maximização da utilidade do consumidor representativo do governo. O autor não nega a possível existência do tipo de comportamento e percepções errôneas que outros autores propuseram para explicar a alta propensão marginal à compra de bens públicos com transferências irrestritas, entretanto oferece uma explicação consistente com as suposições de um modelo que explica o sinal do *flypaper effect* sem recorrer a modelos de manipulação burocrática ou informações imperfeitas por parte dos eleitores; e Mattos, Rocha e Arvate (2011), os quais afirmam que as transferências incondicionais afetam negativamente a

eficiência na arrecadação de impostos, em oposição à renda do consumidor, levando a uma reinterpretação do *flypaper effect*.

Existe também uma linha de estudo do *flypaper effect* que não tratam sobre transferências intergovernamentais, a exemplo do trabalho de Fafchamps et al. (2014) que ao estudar o crescimento de microempresas e o *flypaper effect* por meio de um experimento em Gana, identificou que os recursos gerados na própria empresa, por meio de lucros, possui maior retenção do que o capital recebido por meio de subvenções. Os autores concluíram que há evidência de um *flypaper effect*, o qual é mais significativo para as mulheres empresárias do Gana, e que as subvenções em bens levam a grandes aumentos nos lucros das empresas, mas apenas para empresas, pertencentes à mulheres, que inicialmente eram mais lucrativas, já as empresas de subsistência não crescem quando recebem mais capital. As subvenções em bens também levam a grandes aumentos nos lucros das empresas, enquanto o efeito das subvenções em dinheiro é menos robusto. Outro trabalho fora das transferências intergovernamentais é o de Shi (2012) que analisa a existência de *flypaper effect* intrafamiliar na zona rural da China em 2005.

A relevância deste tema para a pesquisa na área pública pode ser observada no registro de Inman (2008), o qual afirmou que mais de 3.500 trabalhos de pesquisa já foram escritos, documentando e procurando explicar o *flypaper effect*, devendo, portanto, ser visto como uma realidade da política fiscal. O autor também afirma que seu estudo deve ser considerado como uma oportunidade para definir políticas de transferência do governo central e instituições fiscais intergovernamentais que melhor reflitam as preferências dos cidadãos por bens públicos locais (INMAN, 2008).

Diante do entendimento relativo a uma possível menor eficiência do gasto de recursos oriundos de transferências intergovernamentais, provocada pelo *flypaper effect*, evidencia-se a relevância da arrecadação própria dos municípios, no sentido de melhorar a eficiência no gasto dos recursos em favor da sociedade. Para elevar a arrecadação municipal uma alternativa é aumentar a carga tributária municipal a partir de uma elevação do esforço de arrecadação desses governos. Isso é viável, pois há baixa tributação municipal no Brasil, a qual alcançou apenas 2,03% do PIB em 2017. A baixa incidência dos tributos sobre a propriedade é uma característica que resistiu às reformas experimentadas pelo sistema tributário brasileiro, sendo assim o necessário aumento de arrecadação municipal pode ser materializado por meio de uma melhor exploração dos tributos sobre a propriedade. Além disso, esse tipo de imposto possui duas características desejáveis: é pouco distorcivo e gera

uma vinculação maior entre beneficiários e contribuintes dos bens públicos locais (COSSIO; CARVALHO, 2001).

2.5 QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO

A ideia de qualidade de vida, segundo Herculano (1998), deve ser um conceito que sirva para um compromisso ético de uma sociedade garantidora da vida, onde as potencialidades humanas não sejam brutalizadas nem a natureza destruída, devendo ser um motivo para uma ação coletiva para as políticas públicas e para a gestão. Numa outra análise Vitte (2009) afirma que o conceito de qualidade de vida guarda relação com a satisfação das necessidades humanas, algumas das quais se transformam com o tempo, mas as necessidades básicas ou fundamentais são as mesmas em todas as culturas e em qualquer período histórico, porque são afeitas à condição humana.

Segundo Westphal (2000), dentro da concepção da ética do desenvolvimento, Nussbaum e Sen, desenvolvedores do IDH, definem qualidade de vida com base em dois conceitos: capacidade, que representa as possíveis coparticipações de potencialidades e situações que uma pessoa está habilitada a ser ou fazer; e funcionalidade, que retrata elementos da condição de uma pessoa, as coisas que ela realiza ou o que ela é, portanto qualidade de vida pode ser avaliada em termos de capacitação para alcançar funcionalidades elementares (alimentar-se, ter abrigo, saúde) e as que envolvem auto respeito e integração social (tomar parte na vida da comunidade).

Cada comunidade apresenta o que considera “uma vida com qualidade”. Isso torna o conceito de qualidade de vida complexo, com conteúdo subjetivo e de caráter qualitativo, que exprime juízos de valor, apresentando uma natureza política e ética. É também um conceito de caráter relativo, pois o seu uso implica comparação e medição de situações individuais e coletivas que diferem segundo países (ou localidades) e grupos sociais, com as suas diferenças de nível de exigência e aspirações (KEINERT; KARRUZ; KARRUZ, 2002).

Numa definição abrangente qualidade de vida é o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população. A qualidade de vida é uma das premissas norteadoras na busca do desenvolvimento e do bem-estar, devendo ser considerada como um direito de cidadania. Na tarefa de fazer avançar o desenvolvimento, o bem-estar e a cidadania, o Estado tem um papel crucial. Considerando que a qualidade de vida da população requer políticas públicas e disponibilização de estrutura urbana na localidade que atenda as

denominadas necessidades humanas objetivas, é penosa a tarefa de fazer a gestão pública. (VITTE, 2010).

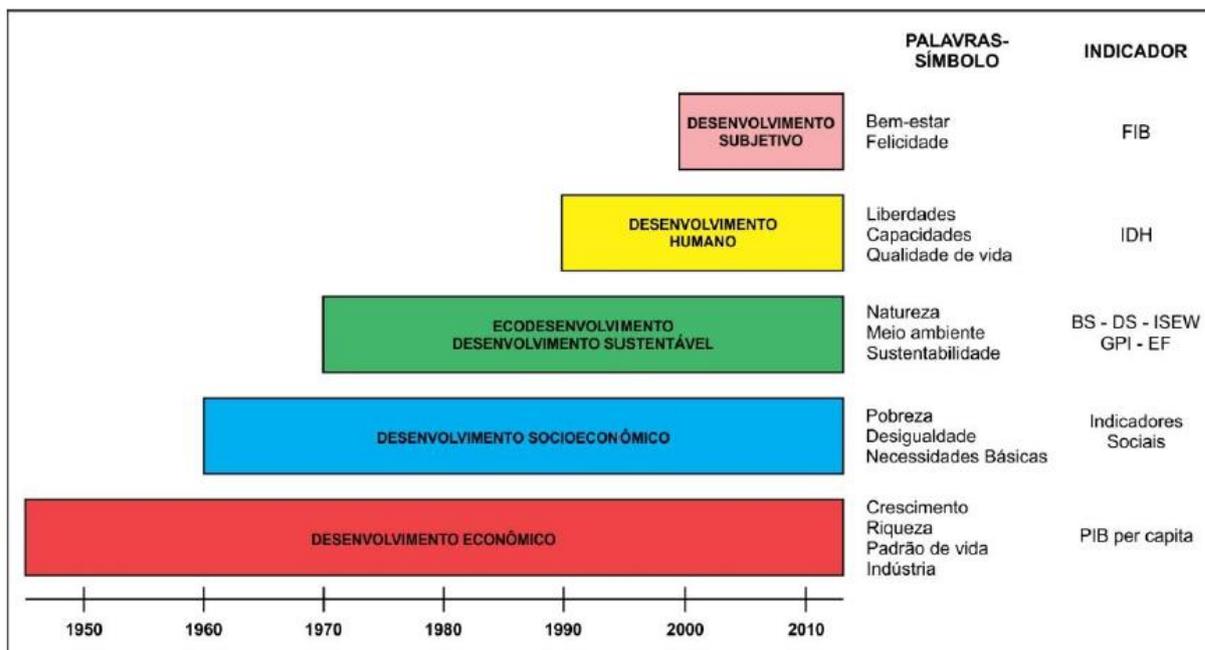
O papel do poder público no desenvolvimento econômico e social dos entes nacionais é imprescindível, pois a partir dele são tomadas as iniciativas que vão orientar a aplicação dos recursos arrecadados na sociedade. O desenvolvimento de metodologias que possibilitem a mensuração dos investimentos sociais e os impactos desses na sociedade é essencial para que se equacione melhor a comunicação entre as instituições públicas e os cidadãos, por meio de uma linguagem acessível, independentemente do nível cultural (REZENDE, SLOMSKI e CORRAR, 2005).

Tratando sobre o papel do poder público na promoção da qualidade de vida Westphal (2000) afirma que num evento de secretários de saúde (Conasems), ocorrido em Fortaleza, no ano de 1995, os governos municipais foram designados, numa carta de intenções, como responsáveis pela geração de qualidade de vida para os povos das Américas, baseados em um novo enfoque na produção social da saúde e na construção da cidadania.

Herculano (1998), em seu estudo sobre qualidade de vida, questiona o que é qualidade de vida e qual seria o grau de prioridade dessa discussão em um país onde milhões de pessoas não têm suas necessidades básicas atendidas. Seria uma questão puramente adjetiva, de grau, um valor meramente subjetivo, fora, portanto, do campo científico? Seria um luxo e, portanto, algo supérfluo diante de questões mais substantivas, como garantir um "patamar mínimo de dignidade e de condição humana"? Mas, qual é esse patamar e como defini-lo? Como determinar as "necessidades básicas"? Diante destas e de outras questões a autora afirma que a definição do que é qualidade de vida variará em razão das diferenças individuais, sociais e culturais e pela acessibilidade às inovações tecnológicas.

A ideia de mensurar o desenvolvimento não é recente e para estruturar uma cronologia desse progresso Bellingieri (2019) elaborou uma figura que demonstra a evolução do conceito e da mensuração do desenvolvimento no mundo.

Figura 6 - Evolução do conceito e da mensuração do desenvolvimento no mundo



Fonte: Bellingieri (2019)

No desenvolvimento de seu trabalho Bellingieri (2019) chama a atenção para o fato de que não existe um indicador que retrate com exatidão o desenvolvimento, qualquer que seja a concepção ou o paradigma subjacente a este fenômeno, e qualquer que seja a escala territorial, dado que o próprio conceito de desenvolvimento também não é exato.

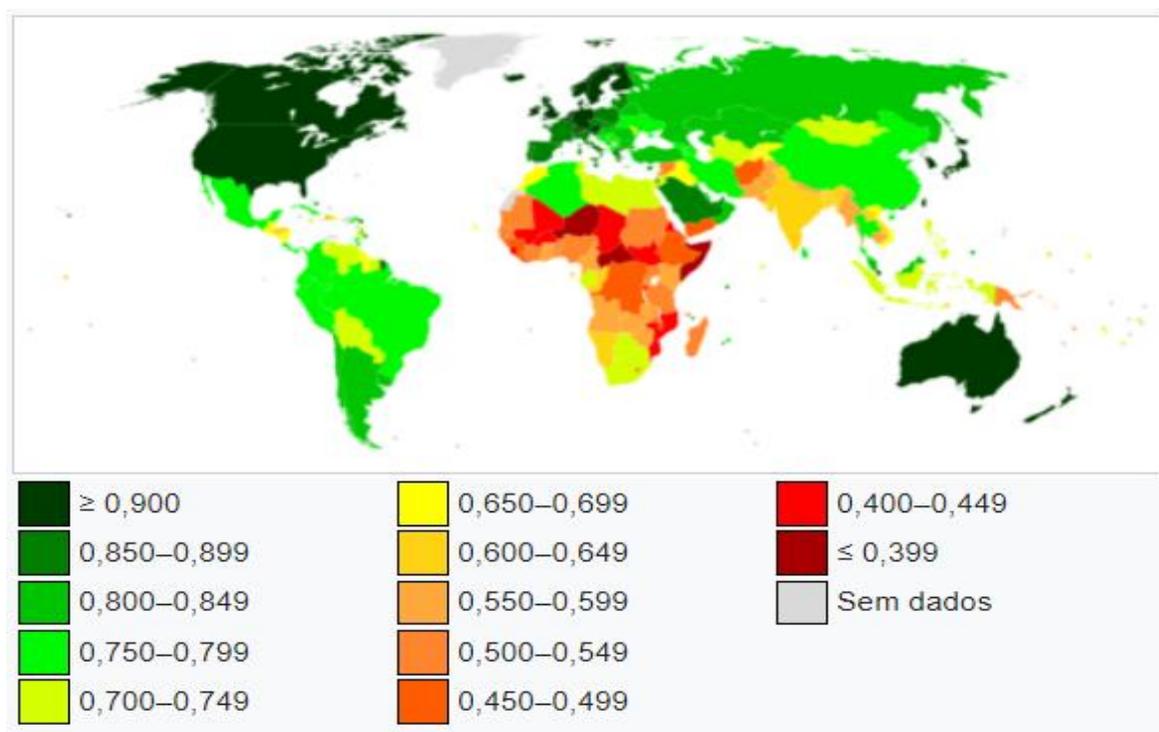
A mensuração do impacto dos investimentos públicos na qualidade de vida da sociedade exige uma medida da qualidade de vida da sociedade. Para Ferreira (1996) qualidade de vida pode ser mensurada a partir de um conjunto de indicadores que represente o nível de acesso do indivíduo a direito de cidadania. Numa tentativa de construir um desses indicadores Viana et al. (1980) se propôs a compor um índice de qualidade de vida para os pequenos agricultores do sertão alagoano, assim apresentaram oito variáveis, classificadas em três componentes, quais sejam: componente alimentar (índice de consumo calórico e índice de consumo proteico); componente de acumulação de capital social (bens básicos, documentação, previdência social, renda e índice de habitação); e capital humano (escolaridade). Na análise conclusiva os autores afirmam que a população pesquisada não se encontra num estado de pobreza absoluta, uma vez que há acumulação de capital social nessa população, entretanto os agricultores têm baixa qualidade de vida, nos três aspectos apresentados.

A conceituação de qualidade de vida pode ser determinada por fatores objetivos, tais como as condições materiais necessárias a uma sobrevivência livre da miséria, ou por fatores subjetivos, como a necessidade de se relacionar com outras pessoas, formar identidades sociais, sentir-se integrado socialmente e em harmonia com a natureza (WESTPHAL, 2000).

Durante muito tempo, a medida do bem-estar de uma população e conseqüentemente a classificação dos países ou regiões foi realizada pelo tamanho de seu PIB per capita. Entretanto, o progresso humano e a evolução das condições de vida das pessoas não poderiam ser medidos somente pela dimensão econômica. Daí a existência de uma busca constante por medidas socioeconômicas mais abrangentes, que incluam outras dimensões fundamentais da vida e da condição humana (REZENDE, SLOMSKI e CORRAR, 2005).

Ao tratar sobre subsídios para planejamento e para as políticas sociais Jannuzzi (2010) afirma que um indicador, seja ele social, econômico ou ambiental, pode ser definido como uma medida, em geral quantitativa, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico, podendo subsidiar atividades de planejamento público e formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento, dentre outras coisas, da qualidade de vida da população. A autora também faz uma abordagem sobre a diferença entre indicador analítico e sintético, sendo este último capaz de contemplar no seu cômputo um conjunto mais amplo de medidas, tendendo a refletir o comportamento “médio” ou situação “típica” da realidade social de uma localidade em termos de desenvolvimento humano, qualidade de vida, vulnerabilidade social ou outro conceito operacional que deu origem ao indicador. Ressalto esta abordagem da autora para frisar que tanto o IDH – comentado a seguir – como o IFDM – utilizado neste estudo – são indicadores sintéticos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso, a longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. A criação do IDH teve por objetivo oferecer um contraponto ao PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento (PNUD Brasil, 2017).

Figura 7 - Mapa *Mundi* do Índice de Desenvolvimento Humano

Nota: Baseado no relatório publicado em 2019 com dados referentes a 2018.

Fonte: wikipedia.org

Para entender a avaliação do desenvolvimento humano proporcionada pelo IDH vejamos alguns exemplos de desenvolvimento humano, medido pelo IDH, no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019, elaborado pelo United Nations Development Programme (UNDP)¹⁴. A média mundial apresentou uma leve evolução nos últimos quatro anos, passando de um índice de 0,722 em 2015 para 0,731 em 2018. Na análise dos grupos de países, as nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aparecem com uma média de 0,889 em 2015 e 0,892 em 2018, em contrapartida os países subdesenvolvidos, apesar de conseguirem leve alta, mantém um índice de desenvolvimento humano baixo, de 0,516 em 2015 e 0,528 em 2018. Neste cenário o Brasil apareceu em 79º lugar com um IDH de 0,761, no ano de 2018, com um acréscimo de apenas 0,001 em relação ao ano anterior e sem variação no ranking. (UNDP, 2019).

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), assim como o IDH, é um indicador sintético que traz em sua composição medidas de aspectos humanos que se relacionam com a qualidade de vida das pessoas. O IFDM foi criado em 2008 com o objetivo de monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, considerando as diferentes realidades da menor divisão federativa: o município. Trata-se de um indicador

¹⁴ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

composto que aborda, com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde. Assim, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, mediante a média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes.

Quadro 2 - Componentes do IFDM

Emprego & Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> • Geração de emprego formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento à educação infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de atendimento adequado de pré-natal
<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de Formalização do mercado de Trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Abandono no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Óbitos por causas mal definidas
<ul style="list-style-type: none"> • Geração de renda 	<ul style="list-style-type: none"> • Distorção idade-série no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Óbitos infantis por causas evitáveis
<ul style="list-style-type: none"> • Massa salarial real no mercado de trabalho formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Docentes com ensino superior no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Internação sensível à atenção básica (ISAB)
<ul style="list-style-type: none"> • Índice Gini de desigualdade de renda no trabalho formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Média de horas aula diárias no ensino fundamental 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado do IDEB no ensino fundamental 	
Dados: Ministério do Trabalho	Dados: Ministério da Educação	Dados: Ministério da Saúde

Fonte: Firjan (2018b)

O IFDM varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Segundo a Firjan (2018b) a metodologia utilizada no indicador possibilita determinar com precisão se a melhora relativa, ocorrida em determinado município, decorre da adoção de políticas específicas, ou se é apenas reflexo da queda dos demais municípios. A própria Firjan estabeleceu valores de referência para serem utilizados nas análises, assim foram convencionados quatro conceitos para o IFDM:

- Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4 ► baixo estágio de desenvolvimento;
- Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6 ► desenvolvimento regular;
- Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8 ► desenvolvimento moderado;
- Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0 ► alto estágio de desenvolvimento.

Ao realizar uma descrição crítica dos três principais índices que medem o desenvolvimento dos municípios paulistas, sob o paradigma do desenvolvimento humano,

Bellingieri (2019) defende que, apesar das limitações e imperfeições, os índices IDHM¹⁵, IPRS¹⁶ e IFDM¹⁷, que contemplam as mesmas dimensões-chave da qualidade de vida (riqueza, educação e saúde), interpretados conjuntamente, são as melhores medidas possíveis do desenvolvimento dos municípios paulistas.

2.6 DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE

A ideia de Oates (1999), na construção de teoria do federalismo fiscal, de que a descentralização fiscal favorece a eficiência na gestão dos governos subnacionais, em função de aproximar o tomador público de decisões da demanda da sociedade, é parcialmente contestada na presente tese para o caso brasileiro, dado o excessivo volume de transferências intergovernamentais recebido pelos governos locais.

A contestação é apresentada com base em dois argumentos da literatura de finanças públicas. Primeiro a teoria dos determinantes do gasto público, dentre os quais estão as transferências intergovernamentais, que traz entre seus efeitos a indução à expansão do gasto, o desestímulo à exploração da base tributária própria e a deterioração dos efeitos positivos das regras de disciplina fiscal (LIMA; DINIZ, 2016); e segundo o *flypaper effect* que no caso de aumento nas transferências intergovernamentais resulta em mais despesa pública local do que um aumento equivalente no rendimento disponível dos indivíduos na comunidade. Assim um país com grande volume de transferências intergovernamentais pode não obter um ganho de eficiência esperado em função da descentralização fiscal, devido aos efeitos colaterais advindos desse volume excessivo de transferências intergovernamentais, em conformidade com a teoria dos determinantes do gasto público e com o evento do *flypaper effect*.

Importante, entretanto observar o argumento de Song (2013) o qual afirma que a descentralização fiscal pode não ser automaticamente equalizadora ou anti-equalizadora, enquanto a forma como a descentralização fiscal é promovida é importante pela forma como afeta a desigualdade regional. Portanto ressalta-se que os argumentos aqui discutidos se referem às transferências intergovernamentais do tipo *lump-sum*¹⁸ e não desconsideram o importante papel de equalização vertical e horizontal das transferências intergovernamentais.

Considerando os argumentos teóricos apresentados a hipótese proposta, como expectativa de resposta para a questão de pesquisa, que indaga sobre a relação entre

¹⁵ Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

¹⁶ Índice Paulista de Responsabilidade Social.

¹⁷ Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

¹⁸ Transferências constitucionais incondicionais.

transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros, é no sentido de que existe uma relação inversa entre a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros e as transferências intergovernamentais, ou seja, quanto maior a proporção de recursos oriundos de transferências fiscais do tipo *lump-sum*, na composição da receita dos municípios, menor será a qualidade de vida da população.

Uma repercussão destas reflexões é o entendimento de que quanto maior a proporção de recursos arrecadados localmente mais recursos aplicados eficientemente o município terá, resultando assim numa melhoria dos serviços oferecidos pelo Estado, no âmbito municipal. Os serviços a cargo do Estado incluem políticas de geração de renda, oferta de educação e de saúde, dessa forma a melhoria desses serviços trará como consequência maior qualidade de vida da população local, pois de acordo com o PNUD Brasil (2017) o bem-estar das pessoas, apesar de subjetivo, quando tratado de forma objetiva, de forma a possibilitar sua mensuração, pode ser olhado no âmbito do desenvolvimento humano, sendo representado por renda, educação e saúde.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa é de natureza descritiva por descrever a relação entre transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros, evidenciando especialmente a participação das transferências incondicionais e demonstrando a distribuição do desenvolvimento socioeconômico brasileiro por meio de um índice que congrega informações sobre emprego e renda, educação e saúde, ampliando o conhecimento acerca do tema em nível nacional, buscando assim apresentar a relação entre a origem dos recursos e a sua aplicação no âmbito dos municípios brasileiros.

A abordagem do trabalho é quantitativa, pois este é desenvolvido com a utilização de dados de natureza quantitativa, onde se busca mensurar a participação das transferências intergovernamentais na receita corrente dos municípios brasileiros e comparar esses resultados com a qualidade de vida da população. Os dados coletados foram estruturados em painel e com a utilização de um modelo econométrico foram analisados por meio da utilização de uma regressão linear múltipla, estimada pelo modelo de efeitos fixos, estabelecendo dessa forma, uma pesquisa de natureza quantitativa, com o intuito de comprovar a hipótese da pesquisa.

O procedimento de pesquisa utilizado foi o de pesquisa documental, com dados secundários, tendo sido utilizado o índice Firjan de desenvolvimento municipal (IFDM) como *proxy* para representar a qualidade de vida da população e as demais variáveis coletadas diretamente em suas respectivas fontes, como descrito na sequência.

Foi utilizado o método empírico-analítico composto de três etapas: primeiro foi realizada o levantamento da estrutura teórica envolvendo a teoria do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais, a teoria dos determinantes do gasto público, o *flypaper effect*, a qualidade de vida da população e o desenvolvimento da hipótese de pesquisa. Esse levantamento da literatura, com os fundamentos teóricos, embasaram a escolha das variáveis utilizadas no teste empírico e na análise realizada no estudo. A segunda etapa foi a parte empírica da pesquisa que consistiu na apresentação da relação entre as transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população, que foi realizada por meio de métodos estatísticos e econométricos. E por fim, na terceira etapa, foi realizada a análise dos resultados empíricos com o objetivo de testar as hipóteses apresentadas e aferir a tese proposta.

3.2 DADOS E FONTES

Os dados relativos ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que foi a *proxy* utilizada para a qualidade de vida da população, foram obtidos na página pública da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), disponibilizada na internet. A participação do FPM, que foi utilizado como *proxy* para as transferências intergovernamentais incondicionais, na receita pública dos municípios foi calculada com base na receita pública desses entes públicos, e o valor dos gastos sociais per capita foi apurado a partir da soma dos gastos com assistência social, saúde, educação, habitação e saneamento, dividida pela população do município.

Os dados do FPM e dos gastos sociais foram obtidos no relatório Finanças do Brasil (FINBRA) e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o qual apresenta informações detalhadas sobre as finanças públicas dos municípios do Brasil. Já a variável PIB per capita foi obtida na página da internet do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quadro 3 - Descrição das variáveis

Variável	Sigla	Descrição	Sinal Esperado*	Referência	Fonte
IFDM	IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	-x-	Diniz (2012); Ervilha et al. (2013)	FIRJAN
FPM	FPM	Fundo de Participação dos Municípios	-	Cossio e Carvalho (2001); Siqueira et al. (2016); Baião, Cunha e Souza (2017)	FINBRA SICONFI / STN
PIB <i>per capita</i>	PIB _{pc}	Produto Interno Bruto do município por habitante	+	Pereira, Nakabashi e Sachsida (2011); Gomes, Alfinito, Albuquerque (2013); Baskaran et al. (2016)	IBGE
Gastos Sociais <i>pc</i>	GS _{pc}	Gastos com assistência social, saúde, educação, habitação e saneamento	+	Tolentino e Rodrigues (2008); Sousa et al. (2017)	FINBRA SICONFI / STN

* Associação esperada em relação a variável dependente

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

A população estatística do estudo são os municípios brasileiros, os quais, segundo o IBGE (2014), totalizam 5.570, ficando assim também definida a delimitação espacial do trabalho. A amostra utilizada foi o total de municípios que possuíam todos os dados necessários. Foram retirados da amostra municípios cujas variáveis apresentavam, valores ausentes ou inconsistências de dados, com objetivo de evitar vieses estatísticos nos resultados. Dessa forma obteve-se um total de 4.158 municípios com dados aptos a serem avaliados.

Os dados coletados foram de períodos anuais. Quanto a delimitação temporal, o intervalo de tempo utilizado para realização da pesquisa foi de 2007 a 2016, que compreende um total de dez anos, abrangendo assim, dois períodos e meio de gestão municipal que é de quatro anos, se esperando, com essa amplitude de tempo, mitigar os efeitos das diferenças de ações de cada gestor.

Considerando, inicialmente, a natureza da maior parte dos gastos públicos dos municípios, que abrangem despesas com saúde, educação e emprego e renda, dentre outras, as quais se revertem em serviços de consumo imediato pela população, e segundo, a amplitude do período utilizado na análise, o que permitiu acompanhar a tendência de prioridades nos gastos públicos dos municípios pelo tempo de mais de dois mandatos de governos locais no Brasil, optou-se por não defasar o IFDM (variável que representa a qualidade de vida) em relação as transferências intergovernamentais (variável que representa a origem do recurso).

3.3 TRATAMENTO E MODELAGEM DOS DADOS

A partir dos dados coletados foi calculada a participação das transferências incondicionais na composição da receita operacional dos governos locais. Esse cálculo demonstra o quanto os municípios brasileiros dependem, economicamente, das transferências intergovernamentais para fazer frente às demandas da sociedade. Em seguida foi buscada a relação entre o nível de transferências incondicionais e a qualidade de vida da população nos municípios brasileiros, o que foi realizado por meio de uma regressão linear múltipla, estimada pelo modelo de efeitos fixos (FE), com dados estruturados em painel.

Os dados em painel consistem no acompanhamento de uma unidade de corte transversal composta por diversos indivíduos, durante diversos períodos. Ter dados ao longo do tempo para as mesmas unidades de corte transversal é útil por vários motivos, por um lado, nos permite olhar para relacionamentos dinâmicos, algo que não podemos fazer com uma única seção transversal e nos permite controlar a heterogeneidade não observada do corte transversal. (WOOLDRIDGE, 2002).

Na regressão a variável dependente é a qualidade de vida da população, para a qual foi utilizada como *proxy* o Índice Firjan Desenvolvimento Municipal (IFDM), e como variável explicativa foi utilizada a participação do FPM, como representante das transferências incondicionais, na composição da receita corrente dos municípios. Além da variável explicativa principal foram utilizadas também as variáveis de controle: PIB per capita e gastos sociais per capita do município.

Fundo de Participação dos Municípios

$$FPM = \frac{VlrFPM}{Receita\ Corr} \quad (1)$$

Onde:

FPM = Índice do FPM

VlrFPM = Valor do FPM

Receita Corr = Valor da Receita Corrente

O índice obtido representa a proporção do FPM na composição da receita corrente dos municípios, ou seja, o percentual de FPM constante na composição da receita corrente dos municípios. A receita corrente dos municípios é composta por: receita tributária; receita de contribuições; receita patrimonial; receita agropecuária; receita industrial; receita de serviços; transferências correntes; e outras receitas correntes (STN, 2018).

O FPM é uma proxy adequada para representar as transferências incondicionais, pois, conforme Baião, Cunha e Souza (2017), trata-se de um dos principais exemplos de transferências incondicionais redistributivas, que servem para corrigir hiatos horizontais e verticais no que se refere a obtenção de recursos para atender às necessidades dos governos locais. Apesar da importância do FPM como fator de equalização vertical e horizontal, diversos estudos têm confirmado um efeito negativo do FPM na eficiência da aplicação dos recursos obtidos pelos municípios (COSSIO; CARVALHO, 2001; ALMEIDA, 2015; SIQUEIRA; LIMA; PAES, 2016; DINIZ; LIMA; MARTINS, 2017).

Modelo de regressão para medir a relação entre as Transferências Incondicionais e a Qualidade de Vida da População

$$QVida_{it} = \beta_0 + \beta_1 FPM_{it} + \beta_2 PIBpc_{it} + \beta_3 GSp_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Onde:

QVida	= Qualidade de Vida da População
FPM	= Fundo de Participação dos Municípios
PIBpc	= Produto Interno Bruto do Município per capita
GSpC	= Gastos Sociais per capita
ε	= Termo de Erro

A qualidade de vida da população foi medida por uma *proxy*, que foi o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o qual, segundo a Federação da Indústria do Rio de Janeiro (FIRJAN), é uma medida resumida do progresso, a longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde.

O índice do FPM, que representa as transferências incondicionais, foi obtido conforme descrito na equação (1). As transferências incondicionais são também conhecidas, na literatura internacional, como transferências do tipo *lump-sum*, e representam valores recebidos em transferência os quais os municípios podem aplicar sem obrigação de contrapartidas, nem outras imposições dos governos de nível superior, ou seja, possuem total liberdade de gestão, e o FPM é a principal fonte desse tipo de recurso nos municípios brasileiros (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

O PIBpc foi incluído por possuir relação com IFDM em função de que municípios com maiores PIBs possuem maior volume de recursos financeiros por habitante o que provoca dois benefícios econômicos para o município, primeiro os municípios possuem maior capacidade contributiva, o que influencia positivamente a capacidade fiscal do município, o que pode elevar a participação da receita própria do município na composição de sua receita corrente, consequentemente reduz o percentual de participação das transferências intergovernamentais, e segundo, os municípios possuem maior capacidade própria de acesso a benefícios que determinam o IFDM, possuindo assim menor dependência dos serviços públicos ofertados pelo município.

A identificação de um maior ou menor gasto social por pessoa pode se relacionar com uma maior ou menor qualidade de vida das pessoas em função de que, se um município possui um maior valor gasto, por pessoa, com assistência social, saúde, educação, habitação e saneamento, isso leva a uma expectativa de um melhor atendimento da população em relação a esses aspectos, contribuindo para melhoria da qualidade de vida dela. Portanto trata-se de uma variável importante a ser considerada na análise proposta.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

A realização da análise quantitativa dos dados requer a descrição desses, para tanto a Tabela 6 apresenta os valores da média, mediana, mínimos, máximos e o desvio padrão das variáveis em estudo, propiciando uma compreensão geral dos dados utilizados para obtenção dos resultados da pesquisa.

Tabela 6 - Estatística descritiva dos dados relativos às variáveis utilizadas no modelo econométrico, referentes ao período 2007 a 2016

Painel 1 - Estatística descritiva da variável dependente								
Variável	N	Un Med		Média	Mediana	Min	Max	DP
QVida	4.158	Índ	Geral	0,6605	0,6694	0,2563	0,9331	0,1087
			Entre			0,3422	0,9018	0,1008
			Dentro			0,4622	0,8763	0,0408
Painel 2 - Estatística descritiva das variáveis independentes								
Variável	N	Un Med		Média	Mediana	Min	Max	DP
FPM	4.158	Índ	Geral	0,3604	0,3604	0,0005	0,9900	0,1405
			Entre			0,0054	0,7552	0,1349
			Dentro			0,0098	0,9923	0,0391
PIBpc	4.158	Log	Geral	4,0636	4,0636	3,1417	5,9115	0,3246
			Entre			3,5131	5,4451	0,2911
			Dentro			3,0936	5,0572	0,1438
GSpc	4.158	Log	Geral	3,0449	3,0449	0,4763	5,0553	0,1974
			Entre			2,5829	3,7129	0,1391
			Dentro			0,8364	4,8444	0,1400

Nota: Legenda: QVida – qualidade de vida; FPM – fundo de participação dos municípios; PIBpc – produto interno bruto per capita; GSpc – gastos sociais per capita; N – número de municípios da amostra; Un Med – unidade de medida; Índ – índice; Log – logaritmo natural.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir dos dados da pesquisa.

São analisados neste subtópico a variável QVida (Qualidade de Vida da População), que é a variável dependente da regressão, FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que é a variável explicativa, e as variáveis de controle que são: PIBpc (Produto Interno Bruto dos Municípios, per capita) e GSpc (Gastos Sociais per capita).

4.1.1 Qualidade de vida

A qualidade de vida, representada por uma *proxy*, que é o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM), apresentou uma média de 0,6605, o que dentro da classificação apresentada na metodologia do IFDM significa um desenvolvimento moderado. Dentro desta mesma faixa de classificação, mas um pouco mais elevada, está a mediana com um índice de 0,6664. Se compararmos esses dois valores podemos entender que mais da metade dos municípios possuem um IFDM superior à média, portanto existe um grupo de municípios com o índice muito baixo o que está levando a média para um patamar inferior à mediana.

Uma análise mais detalhada deste indicador, levando em consideração a classificação sugerida pela FIRJAN demonstra que 0,33% dos municípios da amostra, se encontram no quadrante de baixo estágio de desenvolvimento¹⁹, 28% se encontram no quadrante de desenvolvimento regular²⁰, a maior parte, 65%, se classificam no desenvolvimento moderado²¹ e 7% podem ser considerados com um alto estágio de desenvolvimento²². O município da amostra com melhor desempenho nesse indicador foi São José do Rio Preto, no estado de São Paulo, cuja média do IFDM dos 10 anos observados foi 0,9018, enquanto o município com o menor desempenho foi Jacareacanga, no estado do Pará, cuja média do IFDM dos 10 anos observados foi apenas 0,3422.

4.1.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

A variável explicativa, representada pela proporção do FPM em relação a receita corrente, não apresentou diferença entre a média (36,04%) e a mediana (36,04%), o que significa que aproximadamente a metade dos municípios da amostra recebem FPM acima da média e a outra metade abaixo da média.

Quando se divide a amostra em quadrantes observa-se que 895 municípios (21,52% da amostra) possuem menos de 25% da receita corrente composta por FPM. Com FPM participando entre 25% e 50% da receita corrente, se concentra a maior parte, são 2.612 municípios (63% da amostra). Já no intervalo de 50% a 75% são apenas 157 municípios (4%

¹⁹Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4 = baixo estágio de desenvolvimento.

²⁰ Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6 = desenvolvimento regular.

²¹ Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8 = desenvolvimento moderado.

²² Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0 = alto estágio de desenvolvimento.

da amostra). No último quadrante, que inclui os municípios em que o FPM compõe a receita corrente em mais do que 75%, são 494 municípios (12% da amostra).

Observando de forma acumulada verifica-se que 50,9% dos municípios da amostra possuem participação do FPM, na composição das receitas correntes, superior à média, que é de 36,4%. O município, da amostra, com menor participação, foi São Paulo - SP, no qual o FPM representa uma parcela de apenas 0,55% de suas receitas correntes, o que indicar forte presença de receita própria, levando o município a uma maior autonomia financeira. Por outro lado, o município da amostra com maior participação do FPM em suas receitas correntes foi Coxixola - PB, no qual o FPM apresenta uma participação de 75,53% nas receitas correntes, indicando uma baixa participação de receitas próprias nessa composição, o que leva o ente governamental a maior dependência financeira.

4.1.3 PIB per capita

A variável PIB per capita (Produto Interno Bruto dos Municípios, por pessoa) foi tratada no modelo transformada em logaritmo natural, em função da amplitude dos dados que apresenta, todavia esta análise descritiva foi realizada com números reais da média dos dez anos analisados neste estudo, pois desta forma se tem um melhor entendimento das informações alcançadas.

O PIB dos municípios indica a produção de bens e serviços na localidade municipal em um ano específico, medida em valores monetários (TRESINARI, 2012). O valor total dos bens e serviços produzidos é igual ao total dos rendimentos recebidos pelos participantes da referida produção, independentemente do local de residência, assim o PIB mensura a renda agregada das pessoas (ACIR, 1986), sendo essa uma das principais medidas para mensurar a riqueza de uma localidade. Dividindo-se o valor do PIB pelo número de habitantes obtém-se o PIB per capita.

A média do PIB per capita, observada na amostra, foi de R\$ 16.103,18, indicando que este é o valor médio, por pessoa, de todos os bens e serviços produzidos nos municípios da amostra. Já a mediana foi de R\$ 12.683,18, o que indica que mais da metade dos municípios possuem PIBpc menor do que a média. Analisando em quartis observou-se que no quartil 1 o valor é de R\$ 6.920,20, indicando que 25% dos municípios possuem PIBpc abaixo desse valor e no quartil 3 o valor é de apenas R\$ 19.472,97, o que indica que 75% dos municípios possuem PIBpc abaixo desse valor.

O menor valor médio do PIBpc, dos municípios da amostra, foi identificado no município de Matões, no estado do Maranhão, com o valor de R\$ 3.381,34. Esse município apresenta como principais fontes de renda a agricultura de subsistência e o setor de serviços, já o IDHM é de 0,550 (IBGE, 2011b), o que o classifica como um município com baixo desenvolvimento humano, e um IFDM de 0,4898 (Firjan, 2018a), o que o classifica, segundo esse indicador, num estágio de desenvolvimento regular. O município com maior valor médio do PIBpc foi Presidente Kennedy, no estado do Espírito Santo, com o valor de R\$ 413.792,61. O município recebe royalties da indústria do petróleo e possui a maior reserva de petróleo marítima do Espírito Santo, sendo, portanto, essa sua principal fonte de renda. Apesar desse destacado PIBpc o IDHM do município é 0,657 (IBGE, 2011b), que o coloca na categoria de médio desenvolvimento humano, e o IFDM é 0,7098 (Firjan, 2018a), o que o classifica num estágio de desenvolvimento moderado.

Tabela 7 - Número de municípios por faixa de PIBpc médio do período de 2007 a 2016

Ord	PIBpc	Quant Munic	Proporção	Prop.Acumul.
1	Até R\$ 10.000,00	1,624	39.1%	39.1%
2	Entre R\$ 10.000,01 e R\$ 20.000,00	1,527	36.7%	75.8%
3	Entre R\$ 20.000,01 e R\$ 30.000,00	605	14.6%	90.3%
4	Entre R\$ 30.000,01 e R\$ 40.000,00	227	5.5%	95.8%
5	Entre R\$ 40.000,01 e R\$ 50.000,00	75	1.8%	97.6%
6	Acima de R\$ 50.000,00	100	2.4%	100.0%
Total.....		4.158	100.0%	-

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir dos dados da pesquisa.

A Tabela 8 apresenta o número de municípios, por faixa de PIBpc médio, do período de 2007 a 2016, permitindo observar que mais de três quartos dos municípios da amostra, possuem PIBpc inferior a R\$ 20.000,00 e apenas 2,4% dos municípios da amostra possuem PIBpc superior a R\$ 50.000,00. Isso leva ao entendimento de que a riqueza do país está concentrada em um número pequeno de municípios e está de acordo com a afirmativa de Pereira, Nakabashi e Sachsida (2011), de que existe imensa disparidade no nível do PIBpc entre os municípios do país, no qual o PIB do município mais rico do Brasil chega a ser 190 vezes maior que o do município mais pobre. No caso da amostra avaliada neste estudo essa proporção foi de 122 vezes.

4.1.4 Gastos Sociais per capita

A variável Gastos Sociais per capita foi tratada no modelo, assim como o PIBpc, transformada em logaritmo natural (Log), em função da amplitude dos dados que apresenta, todavia, esta análise descritiva foi realizada com números reais da média dos dez anos investigados, para permitir uma melhor compreensão das informações analisadas.

A análise da estatística descritiva desta variável foi realizada por meio da média dos períodos da amostra (2007 a 2016). A média obtida foi de R\$ 1.218,18, enquanto a mediana foi de R\$ 1.108,66. Isso demonstra que mais da metade (62%) dos municípios possui GSpc menor do que a média.

Observou-se que existe uma diferença considerável entre os municípios nesta variável, pois o menor valor gasto, por pessoa, na área social, por ano, foi de R\$ 423,56, no município de São Gonçalo - RJ, enquanto o maior valor foi de R\$ 12.381,17, no município de Manoel Urbano – AC, conforme pode ser observado na Tabela 9, isso significa que o município com maior gasto consumiu 29 vezes mais recursos na área social do que o município com menor gasto.

Tabela 8 - Estatística descritiva dos GSpc médio do período de 2007 a 2016

Ord	Mín/Quartil/Máx	GSpc
1	Mínimo	423,56
2	Quartil 1	923,34
3	Mediana	1.108,65
4	Quartil 3	1.384,76
5	Máximo	12.381,17
6	Desvio Padrão	481,50

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir dos dados da pesquisa.

Destaca-se, entretanto que o maior valor é mais que o dobro do segundo maior, da amostra, que foi de R\$ 5.210,23, no município de Paulínia - SP. Portanto o maior valor não está alinhado com os demais maiores valores da amostra. Essa discrepância pode estar relacionada a algum problema de classificação por ocasião do registro dos dados realizado pelos municípios antes de enviar os dados para o FINBRA/SICONFI/STN, entretanto este fato não foi investigado por não fazer parte do escopo do presente trabalho, visto se trata de uma variável de controle de apenas um município numa amostra de 4.158. Para uma análise mais adequada da amplitude da variável observou-se o segundo maior valor médio consumido com GSpc o qual representa 12 vezes o menor valor.

A importância de se estudar os gastos sociais pode ser observada em diversos trabalhos, dentre os quais o trabalho de Bovo (2001), Tolentino e Rodrigues (2008) e Sousa et al. (2017). Ao estudar gastos sociais o primeiro autor constatou que a descentralização das políticas sociais, em função da nova ordem instituída pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF88), fez com que esses gastos crescessem a taxas superiores ao crescimento da receita, caracterizando uma descentralização forçada e imprimindo ao processo um caráter caótico e desorganizado, marcado pelo imprevisto, no período estudado de 1989 a 1994.

Tolentino e Rodrigues (2008), ao analisarem as despesas sociais do município de Montes Claros (MG), no contexto do surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000), constataram que essa lei provocou um declínio nos gastos sociais ao comparar com os gastos com serviço da dívida e funções administrativas do município.

A análise realizada por Sousa et al. (2017) foi com o intuito de investigar como as mudanças na composição da despesa pública dos estados brasileiros influenciaram o desenvolvimento humano e concluíram que os gastos sociais podem ter sido decisivos para uma melhor aplicação dos recursos públicos e por consequência produzir melhoria nos indicadores de desenvolvimento humano.

A inclusão desta variável no modelo se justifica em função da relação dos gastos com assistência social, saúde, educação, habitação e saneamento, que são as contas incluídas no valor dos gastos sociais apurado, com a qualidade de vida da sociedade, especialmente se tratando dos gastos efetuados pelo município, os quais atingem diretamente a sociedade mais carente, haja vista ser essa a principal usuária dos serviços do município, no âmbito social.

4.2 CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Para analisar a relação entre as transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros foi realizado inicialmente uma análise de correlação, por meio do teste de correlação de Pearson (r) (BRUNI, 2007). O intuito foi examinar, empiricamente, se existe uma relação linear entre as variáveis utilizadas no modelo, de forma a refletir o que foi deduzido a partir da reflexão teórica.

Tabela 9 - Correlação das variáveis utilizadas no modelo

Variável	IFDM	FPM	PIBpc	GSpC
IFDM	1.0000			
FPM	-0,3991***	1.0000		
PIBpc	0,7139***	-0,5056***	1.0000	
GSpC	0,3171***	-0,0367***	0,5131***	1.0000

Legenda: QVida – qualidade de vida da população, representada pelo índice firjan de desenvolvimento municipal; FPM – Fundo de Participação dos Municípios, representando as transferências incondicionais; PIBpc – produto interno bruto per capita; GSpC – gastos sociais per capita.

Nota: *** Nível de significância de 1%.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir dos dados da pesquisa.

A principal relação investigada, que é a relação entre a qualidade de vida, cuja *proxy* é o IFDM, e o FPM, que está representando as transferências intergovernamentais, apresentou uma associação linear negativa, ou seja, quanto maior o FPM menor a QVida, o que está em acordo com a reflexão teórica apresentada, com um coeficiente de correlação de - 0,3991 (-39,91%), o que a coloca na faixa de 0,3 a 0,5, com grau de correlação classificada por Mukaka (2012) como “baixa”²³.

A associação das variáveis de controle, em relação a variável dependente, apresentou relação linear positiva, mas em diferentes graus de relação. O PIBpc apresentou 0,7139 (71,39%) que se enquadra na faixa de 0,7 a 0,9 classificando-a como “alta correlação” e os gastos sociais per capita apresentou 0,3171 (31,71%), se enquadrando na mesma faixa do FPM.

Este resultado empírico confirma a hipótese apresentada na discussão teórica, ou seja, a hipótese de que uma maior proporção de transferências intergovernamentais, na composição da receita, pode resultar em menor qualidade de vida da população está sendo corroborada pela análise de correlação, pois a correlação está indicando uma relação negativa entre as variáveis IFDM e FPM, com um coeficiente que, apesar de baixo, indica a existência de relação linear entre elas.

4.3 ANÁLISE ECONOMETRICA

Para verificar a relação das transferências intergovernamentais com a qualidade de vida das pessoas nos municípios brasileiros foi utilizado como técnica de análise dos dados um modelo de efeitos fixos, de regressão linear múltipla, com dados em painel, conforme a

²³ Trata-se da classificação apresentada por Mukaka (2012), portanto não tem relação com a significância estatística.

equação 2 apresentada nos procedimentos metodológicos. Os dados coletados foram tratados em um *software* de modelagem econométrica que gerou os resultados dos quais foram obtidas as informações contidas na Tabela 11.

Tabela 10 - Resultados da regressão da variável dependente QVida

	<i>COEFICIENTE</i>	<i>ERRO PADRÃO</i>	<i>RAZÃO-T</i>	<i>P-VALOR</i>	
Const	0,1327	0,0113	11,68	0,0000	***
FPM	- 0,0704	0,0079	- 8,86	0,0000	***
LogPIB _{pc}	0,0727	0,0044	16,24	0,0000	***
GSp _c	0,0845	0,0048	17,54	0,0000	***
Equação	Estimador:	Erros Padrão:	Nº munic:	Nº observ:	
(2)	FE	Robustos-HAC	4.273	42.730	
Testes: VIF = 1,66; F de Chow = 0,0000; Breusch and Pagan = 0,0000; Hausman = 0,0000; Wald = 0,0000; Wooldridge = 0,0000.					
F = 0,0000; R ² dentro = 0,3128; R ² entre = 0,4960; R ² geral = 0,4293.					
Legenda: Const = Constante da Regressão; FPM = Fundo Participação dos Municípios; LogPIB _{pc} = Logaritmo do PIB per capita; GSp _c = Gastos Sociais per capita.					

Notas: 1) *** Nível de significância de 1%; 2) VIF = Teste de autocorrelação entre os regressores; 3) F de Chow = Teste F de Chow para escolha entre os estimadores de FE (efeitos fixos) ou POLS; 4) Breusch and Pagan = Teste para escolha entre estimadores de RE (efeitos aleatórios) ou POLS; 5) Hausman = Teste de Hausman para escolha entre os estimadores de FE (efeitos fixos) ou RE (efeitos aleatórios); 6) Wald = Teste de Wald para heterocedasticidade intragrupo (FE); Teste de Wooldridge para correlação serial do termo de erro da regressão.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir dos dados da pesquisa.

As respostas observadas na Tabela 11 mostram o resultado das estimações para o modelo da Equação (2), apresentada nos procedimentos metodológicos, que utiliza como variável dependente a qualidade de vida da população (representada pelo IFDM). Tendo como variável explicativa o FPM, que representa as transferências incondicionais, e como variáveis de controle o PIB per capita e os gastos sociais per capita.

Inicialmente foram feitos os testes de diagnóstico para identificar o atendimento aos pressupostos do modelo de regressão linear. Para o diagnóstico de normalidade foi realizado o teste Kolmogorov-Smirnov, indicado para grandes amostras (FÁVERO et al., 2014), o qual acusou ausência de normalidade, entretanto por se tratar de amostra grande esse pressuposto foi relaxado, em virtude da aplicação do teorema do limite central que leva a normalidade assintótica para estimador de dados em painel (Baltagi, 2005). Para análise da correlação entre as variáveis independentes foi aplicado o teste do fator de inflação da variância (VIF) no qual

apresentaram valores menores de 5, com média de 1,66, atestando ausência de multicolinearidade entre elas.

A análise da autocorrelação serial do termo de erro da regressão foi realizada por meio da aplicação do teste de Wooldridge, o qual atestou a presença de autocorrelação. E por fim foi aplicado o teste de Wald, o qual detectou a existência de heterocedasticidade. Dada a presença desses dois problemas no cumprimento dos pressupostos do modelo de regressão os dados foram rodados com correção para autocorrelação e heterocedasticidade (HAC).

A escolha do modelo utilizado foi obtida a partir da aplicação dos testes F de Chow para escolha entre os estimadores de FE (efeitos fixos) ou POOLED o qual indicou o modelo FE como mais adequado. Em seguida foi realizado o teste Breusch and Pagan, onde se testou entre estimadores de RE (efeitos aleatórios) ou POOLED o qual indicou o RE como melhor opção. Por fim foi realizado o teste de Hausman para escolha entre os estimadores de FE ou RE o qual apontou o FE como opção adequada.

O modelo de forma ampla se fez válido, pois apresentou um F inferior a 0,01, o que o credencia para explicar a relação entre as variáveis propostas. O poder de explicação do modelo foi dado pelo R^2 , o qual mensura o quanto a variável dependente é explicada pelas variáveis independentes. Os resultados foram: no geral foi de 42,93%, entre os municípios foi 49,6% e dentro dos municípios, de um período para outro, foi 31,28%. Esse resultado ratifica os achados confirmando que, estatisticamente, no geral, as variações do FPM, do PIBpc e dos GSpc explicam 42,93% das variações ocorridas no IFDM.

Como resposta dos cálculos realizados com as variáveis tratadas no modelo proposto obteve-se que o FPM interfere, de modo estatisticamente significativo, na qualidade de vida da população, haja vista o coeficiente apresentar um número negativo, como era esperado em função do entendimento obtido a partir da reflexão teórica, e o p-valor apresentar significância estatística, retornando um valor menor do que 0,01. Dessa forma a relação esperada de que uma maior proporção de transferências intergovernamentais na composição das receitas dos municípios provoca uma redução na qualidade de vida da população foi confirmada estatisticamente, neste estudo.

As variáveis de controle, PIB per capita e gastos sociais per capita, apresentaram coeficientes positivos e significância estatística (p-valor menor do que 0,01) na relação com a variável dependente, de acordo com o que era esperado, conforme Quadro 3. No caso do PIB per capita a relação positiva significa que quanto maior o for PIBpc, maior será a qualidade de vida da população. E no caso dos gastos sociais per capita, a relação que também é positiva,

indica que quanto maior os gastos sociais por pessoa, maior será a qualidade de vida da população.

O resultado encontrado para a variável explicativa pode ser confrontado com o estudo de Bischoff et al. (2017) que fizeram um estudo empírico no estado alemão de Saxony-Anhalt. Além de outros testes os autores compararam as transferências per capita com a eficiência dos serviços públicos prestados pelos municípios, sem controlar a capacidade fiscal, e observaram um coeficiente negativo e significativo, que era o esperado pelos autores, assim como foi o esperado nesta tese, entretanto ao fazerem o teste controlando a capacidade fiscal dos municípios o coeficiente da variável de transferência per capita se tornou positivo e perdeu a significância estatística, enquanto a capacidade fiscal incluída produziu o sinal positivo e significativo que os autores esperavam.

Esses resultados, encontrados por Bischoff et al. (2017) e também os encontrados nesta tese, leva ao entendimento de que os estudos empíricos, que envolvem a transferência intergovernamental como variável explicativa para a eficiência na prestação dos serviços público dos municípios, o que se relaciona com esta tese, haja vista que uma maior eficiência na prestação de serviços do município gera uma maior qualidade de vida à população, têm encontrado resultados difusos, as vezes alinhados com os pressupostos teóricos, como no caso desta tese, as vezes contrários a esses, como no caso dos autores citados, necessitando, portanto, de uma continuidade dos estudos para se chegar em uma resposta mais consistente.

Analisando o resultado encontrado, a partir do objetivo do FPM, que é uma transferência intergovernamental que visa a equalização fiscal vertical e horizontal, entende-se que o efeito negativo que ela provoca na qualidade de vida, associado neste estudo à ineficiência provocada pela transferência, pode mitigar os benefícios aos quais ela se propõe, isso se alinha com o estudo de Baião, Cunha e Souza (2017), que ao investigar o efeito das transferências na equalização fiscal, identificou que os recursos do FPM exercem um impacto negativo na necessidade fiscal associada ao crescimento populacional e população em situação de extrema pobreza, bem como na capacidade fiscal expressa pelo PIB, apesar do objetivo essencialmente redistributivo atrelado a essa transferência.

Outro trabalho que investigou as transferências intergovernamentais foi o de Cossio e Carvalho (2001), os quais analisaram o efeito expansivo das transferências intergovernamentais constitucionais, de caráter *lump sum*, sobre as despesas municipais e como resultado constataram que há maior elasticidade da despesa municipal com relação às transferências. Isso é uma constatação do *flypaper effect*, o qual se alinha aos resultados encontrados na presente tese no que tange a redução da eficiência na aplicação dos recursos

originários de transferências. Outros trabalhos realizados com dados de municípios brasileiros também constataram o *flypaper effect*, dos quais se pode citar De Almeida (2015) e Diniz, Lima e Martins (2017).

O resultado encontrado nesta tese deve ser analisado também a partir do seguinte ângulo: o achado, com base no qual se afirma que um maior volume de recursos de transferências na composição da receita corrente do município provoca menor qualidade de vida da população, não pode ser encarado como se um maior volume de transferências provocasse redução da qualidade de vida, pois o estudo aqui proposto trata sobre proporção de recursos na composição da receita do município e não volume de recursos. Assim, em acordo com o trabalho de Siqueira (2016) que constatou uma relação negativa entre FPM e arrecadação própria, no qual afirma que tal relação sugere a existência de um efeito preguiça fiscal ou desinteresse, o que se quer chamar a atenção é para o fato de que há a necessidade de ações no sentido de melhorar a arrecadação própria, explorando a competência tributária dos municípios, e não reduzir o volume de transferências recebidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese apresentou um problema que envolve a administração pública, no âmbito municipal, relacionado a obtenção de recursos para financiar as necessidades de consumo da população, buscando acrescentar à linha de pesquisa que investiga o federalismo fiscal um questionamento quanto a existência de um fator desfavorável à descentralização fiscal num ambiente de forte presença de transferências intergovernamentais, do tipo *lump-sum*, capaz de afetar a qualidade de vida da população dos municípios. Para tanto utilizou um arcabouço teórico envolvendo a teoria do federalismo fiscal – dentro da qual é discutida a transferência intergovernamental – a teoria dos determinantes do gasto público e o *flypaper effect*. Também foi abordada a literatura que trata sobre a relação da administração pública com a qualidade de vida da população.

A adoção do federalismo fiscal, em conformidade com sua definição e estruturação, permite uma administração pública compartilhada em níveis de governo, que por meio da descentralização fiscal obtém, distribui e aplica os recursos necessários à satisfação das necessidades coletivas da sociedade. Entretanto os efeitos colaterais da descentralização fiscal, discutidos pela literatura, levou a reflexão que motivou o objetivo da presente pesquisa, que é identificar a relação entre as transferências intergovernamentais e a qualidade de vida da população nos municípios brasileiros.

Tendo em vista a análise teórica realizada, a hipótese de pesquisa foi no sentido de que há uma relação contrária entre a participação das transferências intergovernamentais, do tipo *lump-sum*, na composição da receita dos municípios e a qualidade de vida da população, ou seja, quanto maior o índice que indica o volume de participação de transferências do tipo *lump-sum* na composição da receita dos municípios, menor a qualidade de vida da população.

A análise de correlação demonstrou que, conforme o esperado, há uma associação linear negativa entre a qualidade de vida, representada pelo IFDM, e a proporção de transferências incondicionais, representada pelo FPM, na composição da receita corrente dos municípios. Na análise da regressão a relação esperada entre a variável dependente (qualidade de vida) e a variável explicativa (nível de transferências na composição da receita corrente dos municípios) foi comprovada estatisticamente.

O fato de a resposta empírica à questão de pesquisa formulada neste trabalho ser “influência estatisticamente significativa”, aponta para o fato de o caso brasileiro confirmar as explicações teóricas-conceituais que tratam de explicar aspectos pertinentes à relação: atuação

do Estado, no âmbito local, e qualidade de vida de população. O que implica que tais teorias explicam a realidade do Brasil.

A despeito do achado no estudo empírico se alinhar à discussão teórica apresentada na presente tese, compreende-se, a partir dos estudos analisados, que existe uma dificuldade de compreender a relação entre a atuação do Estado e o bem-estar da população, apesar de não se tratar de algo novo, haja vista que há muito se tem procurado explicações do porquê em algumas nações é oferecido um alto padrão de vida para a maior parte da população, enquanto o mesmo não é encontrada em outros países. Acemoglu e Robinson (2012, p. 37) apresentam algumas dessas questões: “O que explica diferenças significativas de grau de pobreza e prosperidade e entre padrões de crescimento? [...] O que explica a persistência do *ranking* da desigualdade nas Américas?”

A tarefa de buscar explicações a respeito de aspectos das nações que influenciam a qualidade de vida da população, a pobreza ou a prosperidade dos países, se constitui em tarefa das mais complexas e de difícil alcance. Ao buscarem e proporem uma resposta para a questão: por que as nações fracassam? Acemoglu e Robinson (2012, p. 38) afirmam que “A maioria das hipóteses propostas pelos cientistas sociais para as origens da pobreza e da prosperidade não funciona e revela-se incapaz de explicar, de maneira convincente, as atuais circunstâncias.” Isso, entretanto, não deve ser um desestímulo à pesquisa, pelo contrário, é uma evidência de que há necessidade de que a ciência continue a buscar respostas para influência da administração pública na variação dos níveis de qualidade de vida nos municípios.

O fato de o grau de participação de transferências incondicionais na composição da receita corrente dos municípios servirem para explicar, em um nível de significância estatística esperado, o patamar de qualidade de vida da população dos municípios brasileiros, não desobriga que a academia mantenha a busca por novas explicações nesta área, isto em favor, em primeira instância, do conhecimento, e em instância final, da sociedade.

Como sugestão para pesquisas futuras indico a realização de novas tentativas para buscar a associação da administração pública com o bem-estar da sociedade por meio da análise da relação entre a qualidade de vida da população e o esforço fiscal dos municípios, sendo que esta segunda variável já foi alvo de várias outras pesquisas, tais como: Reis e Blanco (1996); Alfirman (2003); e Pessino e Fenochietto (2010).

A sugestão para investigação na linha do esforço fiscal dos municípios dá-se em face de no Brasil a desconcentração dos recursos disponíveis e a nítida preferência demonstrada pelos governos subnacionais por recursos transferidos, em vez de sua obtenção mediante

esforço tributário próprio, resultou em um excessivo aumento das transferências intergovernamentais (VARSANO et al. 1998). Esta afirmação leva ao entendimento de que há nos municípios brasileiros uma capacidade fiscal não explorada, necessitando ser adequadamente diagnosticada. Neste ponto cabe esclarecer que a ideia proposta não é a busca de uma forma de aumentar alíquotas ou de base tributária, o que aumentaria a carga tributária de quem já paga tributos, mas é, somente, a melhoria na eficiência da arrecadação do que já faz parte da carga tributária dos governos locais, ou seja, aprimorar o controle e as fiscalizações de forma a conseguir arrecadar os tributos que estão sendo sonegados.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Elsevier Brasil, 2012.

ACIR - Advisory Commission on Intergovernmental Relation. *Measuring state fiscal capacity: alternative methods and their uses*. Washington. ACIR, 1986.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érika Amorim. **A capacidade de gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível**. Cadernos Adenauer, São Paulo, n. 4, p. 35-53, abril 2001.

AKIN, John S.; AUTEN, Gerald E. City schools and suburban schools: A fiscal comparison. **Land Economics**, v. 52, n. 4, p. 452-466, 1976.

ALFIRMAN, Luky. **Estimating Stochastic Frontier Tax Potential: can Indonesian Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization?** Discussion Papers in Economics – University of Colorado at Boulder, Working Paper N.º 03-19, 2003.

ALLERS, Maarten A.; VERMEULEN, Wouter. Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect. **Regional Science and Urban Economics**, v. 58, p. 115-129, 2016.

ALEXEEV, Michael; MAMEDOV, Arseny. Factors determining intra-regional fiscal decentralization in Russia and the US. **Russian Journal of Economics**, v. 3, n. 4, p. 425-444, 2017.

ARRETCHE, Marta. O Mito da Descentralização como Indutor de Maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, MLW. **A Miragem da Pós-Modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 1997. Cap. 8. Disponível em <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 18 jun 2018.

ARVATE, Paulo; MATTOS, Enlison; e ROCHA, Fabiana. **Intergovernmental transfers and public spending in Brazilian municipalities**. FGV-EESO. Texto para Discussão 377. Mar/2015. Disponível em: <<http://reap.org.br/wp-content/uploads/2015/03/077-Intergovernmental-transfers-and-public-spending-in-Brazilian-municipalities.pdf>>. Acesso em 15 out. 2016.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v 68, n 3, p. 583-610, 2017.

BALTAGI, Badi. **Econometric analysis of panel data**. England: John Wiley & Sons, 2005.

BASKARAN, Thushyanthan; FELD, Lars P.; SCHNELLENBACH, Jan. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis. **Economic Inquiry**, v. 54, n. 3, p. 1445-1463, 2016.

BECKER, Elizabeth. The illusion of fiscal illusion: Unsticking the flypaper effect. **Public Choice**, v. 86, n. 1-2, p. 85-102, 1996.

BELLINGIERI, Julio Cesar. Mensurando o desenvolvimento dos municípios paulistas: uma descrição crítica do IDHM, IFDM E IPRS. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 41, p. 21-44, 2019.

BERNE, Robert; SCHRAMM, Richard. **The financial analysis of governments**. Prentice Hall, 1986.

BISCHOFF, Ivo et al. Vertical grants and local public efficiency: The inference-disturbing effect of fiscal equalization. **Public Finance Review**, p. 1-27, 2017.

BOADWAY, Robin. Grants in a Federal Economy: a Conceptual Perspective. In: BOADWAY, Robim; SHAH, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Washington: DC: The World Bank. 2007. Cap. 2.

BOADWAY, Robim; SHAH, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Washington: DC: The World Bank. 2007.

BOVO, José Murari. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 93-117, 2001.

BRADFORD, D. F. e W.E. OATES. **Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants**, The American Economic Review, Vol. 61, Nº 2, pp. 440-448, 1971.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, DF. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Cap. 1.

BRITANNICA ACADEMIC. **Encyclopaedia Britannica**, 5 Feb. 2009. Disponível em: <academic-eb-britannica.ez15.periodicos.capes.gov.br/levels/collegiate/article/taxation/108610> Acessada em 10 Jun. 2018.

BRUNI, Adriano Leal. **Estatística aplicada à gestão empresarial**. São Paulo: Atlas, 2007.

BURKI, Shahid Javed, et al. **Más allá del centro: la descentralización del Estado**. Washington: DC: The World Bank, 1999.

CARDOSO, Débora Freire; RIBEIRO, Luiz Carlos de Santana. Índice Relativo de Qualidade de Vida para os municípios de Minas Gerais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, 2015.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco; CARVALHO, Leonardo Mello de. Os Efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros: 1996. **Pesq. Plan. Econ. - IPEA**, p. 75-124, v 31 n. 1. IPEA, Rio de Janeiro, 2001.

DAHLBY, Bev; FERREDE, Ergete. The stimulative effects of intergovernmental grants and the marginal cost of public funds. **International Tax and Public Finance**, v. 23, n. 1, p. 114-139, 2016.

DA SILVA, Albertiano Dias; DA SILVA, Alex Dias. Autonomia municipal no federalismo fiscal brasileiro: a eficiência na administração tributária municipal. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, p. 19-44, 2018.

DE ALMEIDA, Renata Neri. Os efeitos das transferências intergovernamentais nas finanças públicas municipais brasileiras. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 4, 2016.

DE SOUSA, Rossana Guerra; PAULO, Edilson; MARÔCO, João. Longitudinal factor analysis of public expenditure composition and human development in Brazil after the 1988 constitution. **Social Indicators Research**, v. 134, n. 3, p. 1009-1026, 2017.

DING, Yi; MCQUOID, Alexander; KARAYALCIN, Cem. Fiscal decentralization, fiscal reform, and economic growth in china. **China Economic Review**, v. 53, p. 152-167, 2019.

DINIZ, Josediton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2012.

ERVILHA, Gabriel Teixeira; ALVES, Frederick Fagundes; GOMES, Adriano Provezano. Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA. **Encontro de Economia Baiana**, v. 9, p. 106-124, 2013.

FABRICANT, Solomon et al. The trend of government activity in the United States since 1900. **NBER Books**, 1952.

FAFCHAMPS, Marcel et al. Microenterprise growth and the flypaper effect: Evidence from a randomized experiment in Ghana. **Journal of development Economics**, v. 106, p. 211-226, 2014.

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia; TAKAMATSU, Renata Turola; SUZART, Janilson. **Métodos Quantitativos com Stata: procedimentos, rotinas e análise de resultados**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2014.

FENNO, R. F. **The power of the purse: appropriations politics in Congress**. Boston: Little Brown, 1966.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, p. 241-77, 1996.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**: Ano Base 2016, 2018a. Disponível em: <www.firjan.org.br/ifdm>. Acesso em: 01 set. 2019.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Metodologia do IFDM**, 2018b. Disponível em: <www.firjan.org.br/ifdm>. Acesso em: 01 set. 2019.

FISHER, Glenn W. Interstate variation in state and local government expenditure. **National Tax Journal**, v. 17, n. 1, p. 57-74, 1964.

FLORES, Manuel Díaz. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. **Economía, sociedad y territorio**, v. 3, n. 11, 2002.

GAMKHAR, Shama; SHAH, Anwar. The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature. In: BOADWAY, Robim; SHAH, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Washington: DC: The World Bank. 2007. Cap. 8.

GOEL, Rajeev K. et al. Government Decentralization and International Government Performance. **CESifo Working Paper** No. 6013. Aug. 2016.

GOMES, Ricardo Correa; ALFINITO, Solange; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. Analyzing local government financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 17, n. 6, p. 704-719, 2013.

GORDON, R. H. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 98, p. 567-586, 1983.

HAMILTON, Bruce W. The flypaper effect and other anomalies. **Journal of Public Economics**, v. 22, n. 3, p. 347-361, 1983.

HAMILTON, Jonathan H. The flypaper effect and the deadweight loss from taxation. **Journal of Urban Economics**, v. 19, n. 2, p. 148-155, 1986.

HERCULANO, Selene C. A qualidade de vida e seus indicadores. **Ambiente & Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 77 - 99, 1998.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Sociais Municipais: Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Sinopse do censo demográfico de 2010**. 2011b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>. Acesso em: 15 out. 2015.

INMAN, Robert P. The flypaper effect. **National Bureau of Economic Research**, n. 14579, Dec 2008.

JANNUZZI, Paulo de Marino. **Indicadores no planejamento público**. In: BAENINGER, Rosana (org). População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Núcleo de Estudos de População (NEPO) - Unicamp, Campinas: 2010. Cap. 10.

KAKAMU, Kazuhiko; YUNOUE, Hideo; KURAMOTO, Takashi. Spatial patterns of flypaper effects for local expenditure by policy objective in Japan: A Bayesian approach. **Economic Modelling**, v. 37, p. 500-506, 2014.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo; KARRUZ, Ana Paula; KARRUZ, Silvia Maria. Sistemas locais de informação e a gestão pública da qualidade de vida nas cidades. **Terra Livre**, vol. I, n.18, p. 115 – 132, 2002.

LIMA, Severino Cesário de; DINIZ, Josediton Alves. **Contabilidade Pública: análise financeira governamental**. São Paulo: Atlas, 2016.

MAFROLLA, Elisabetta; D'AMICO, Eugenio. Does public spending improve citizens' quality of life? An analysis of municipalities' leisure supply. **Local Government Studies**, v. 42, n. 2, p. 332-350, 2016.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. Atualizador prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. 35 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

MARTELL, C. R. **Fiscal institutions of Brazilian municipal borrowing**. **Public Administration and Development**, 28(1), 30-41, 2008.

MATTOS, Enlinson; ROCHA, Fabiana; ARVATE, Paulo. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 41, n. 2, p. 239-267, 2011.

MEAD, Dean Michael. **An analyst's guide to government financial statements**. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board, 2001.

MEDEIROS, Katia Rejane et al. Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 5, p. 1113-1133, 2014.

MELO, Vilma Felipe Costa de; COSTA, Saulo Felipe; e ARAÚJO, Cletiane Medeiros. Hobbes e Locke: duas propostas políticas para a guerra civil inglesa (sec. XVII). **Problemata – Ver. Int. de Filosofia**. Vol. 2 n. 2, p. 196-227, 2011.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Cap. 22.

MENDES, Marcos; MIRANDA, B. R.; COSIO, F. B. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal**, 2008.

MENDES, Wesley de Almeida et al. A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 918-934, 2018.

MOAK, Lennox Lee; HILLHOUSE, Albert Miller. **Concepts and practices in local government finance**. Chicago: Municipal Finance Officers Association of the United States and Canadá, 1975.

MOGUES, Tewodaj. What determines public expenditure allocations? A review of theories, and implications for agricultural public investment. **Food and Agriculture Organization of the United Nations**, 2012.

MUKAKA, Mavuto M. A guide to appropriate use of correlation coefficient in medical research. **Malawi Medical Journal**, v. 24, n. 3, p. 69-71, 2012.

MULFORD JR., J.E. **A public choice model of the revenue-expenditure process in local government**. Tese (Ph.D) – Faculty of the Graduate School of Cornell University, 1978.

MUSGRAVE, Richard M. **The Theory of Public Finance**. NY: McGraw-Hill, 1959.

OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**. v. 37, p. 1120 – 1149, 1999.

_____. **Federalismo Fiscal**. Trad. Pablo Perez Jimenez. Madrid Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid, 1977.

ORAIR, R.; ALENCAR, A. Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais', Brasília: ESAF. 60 p. **Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional**. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília-DF, 2010.

PAIVA, Claudio Cesar; QUAGLIO, Gislaine de Miranda; FONSECA, Gleison Lopes. Federalismo fiscal, equalização de renda institucional e a política nacional de desenvolvimento regional (PNDR): uma análise com dados em painel. **Análise Econômica**, v. 36, n. 69, p. 173 – 199, 2018.

PEREIRA, Ana Elisa Gonçalves; NAKABASHI, Luciano; SACHSIDA, Adolfo. **Qualidade das Instituições e PIB per capita nos Municípios Brasileiros**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

PEREIRA, João Arami Martins. **Finanças Públicas Municipais: Relação de Dependência entre Receita Transferida e Receita Própria dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Período de 1989-1998**. 2002, Ijuí. *Anais*. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, RS: Ijuí, 2002. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_9_pereira.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2016.

PESSINO, Carola; FENOCHIETTO, Ricardo. Determining countries' tax effort. **Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública**, p. 65-87, 2010.

PINTO, Francisco. **Balanced Scorecard - Alinhar mudanças, estratégia e performance nos serviços públicos**. Lisboa: Sílabo, 2007.

PNUD Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em 19 jul 2017.

PRUD'HOMME, R. On the dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug 1995.

RANDOLPH, Susan; BOGETIC, Zeljko; HEFLEY, Dennis. **Determinants of public expenditure on infrastructure: transportation and communication**. The World Bank, 1999.

RECEITA FEDERAL – CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência**. 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>> Acesso em: 15 jan. 2020.

REIS, E. J. e BLANCO, F. A. Capacidade tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90. **Economia Brasileira em Perspectiva**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, p. 325-351, v 2 n. 2., 1996.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

RIBEIRO, Erika Almeida, ALMEIDA, Eduardo. Transferências de Renda Intergovernamentais e Seus Impactos Sobre as Despesas de Capital e Despesas Correntes nos Municípios Brasileiros. In: Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 44th Brazilian Economics Meeting]. **ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics]**, 2018.

RIBEIRO FILHO, José Francisco; DINIZ, Josedilton Alves; VASCONCELOS, Marco Tullio de Castro. Comportamento da Receita Tributária em Municípios Localizados no Estado de Pernambuco no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. **UNB Contábil**, v. 6 n. 1, p. 131-152, 2003.

RIOS, Maria Emília; DA SILVA COSTA, Jose. O efeito *flypaper* nas transferências para os municípios portugueses. *Revista portuguesa de estudos regionais*, n. 8, p. 85, 2005. Disponível em: <http://www.apdr.pt/siterper/pt/revista.html>. Acesso em: 08 dez 2016.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Descentralização e Autonomia Municipal: Uma Análise das Transformações Institucionais no Federalismo Brasileiro**. Revista GEO UERJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 23, p. 825-852, janeiro/junho 2012.

SANTOS, Gustavo Antônio Galvão dos; TAVARES, Fernando Henrique; REIFF, Luis Otávio de Abreu; CORREA, Leticia Vieira. **Potencial de Arrecadação Municipal e o PMAT**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p.399-434, junho 2008.

SATO, Motohiro. The Political Economy of Interregional Grants. *In*: BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers**. Washington, DC: The World Bank, 2007. Cap. 6.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**. v. 6, n. 12, p. 3 – 30, dez. 1999.

SHAH, Anwar. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. *In*: BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers**. Washington, DC: The World Bank, 2007. Cap. 1.

SHI, Xinzhen. Does an intra-household flypaper effect exist? Evidence from the educational fee reduction reform in rural China. **Journal of development Economics**, v. 99, n. 2, p. 459-473, 2012.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Shah e Ter-Minassian. **Revista Economia Belo Horizonte**, v. 15, n. 1, p. 117-137, 2005.

SIQUEIRA, Kleyton da Silva Pereira de. et al. Eficiência na administração tributária dos municípios: o caso da arrecadação em Pernambuco. **Revista Brasileira de Economia de Empresas/Brazilian Journal of Business Economics**, v. 16, n. 2, 2016.

SOARES, Cristiano Sausen; FLORES, Silvia Amélia Mendonça; CORONEL, Daniel Arruda. **O Comportamento da Receita Pública Municipal: Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS)**. Desenvolvimento em Questão, Ijuí, v. 12, n. 25, p 312-338, janeiro/março 2014.

SONG, Yang. Rising Chinese regional income inequality: The role of fiscal decentralization. **China Economic Review**, v. 27, p. 294-309, 2013.

STIGLITZ, Joseph E. **La economía del sector público**. 3.ed. Barcelona: Antoni Bosch, 2003.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Cartilha: O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais – Fundo de Participação dos Municípios - FPM**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. set 2012. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2016.

_____. **Cartilha: O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União – Princípios Básicos**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. mar 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf>. Acesso em: 8 out. 2017.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8 ed. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2018.

STRUMPF, Koleman S. A predictive index for the flypaper effect. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 3, p. 389-412, 1998.

TIEBOUT, Charles M. **A pure theory of local expenditures**. *The journal of political economy*, p. 416-424, 1956.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. Tradução: Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOLENTINO, MarluCIA Araújo; RODRIGUES, Luciene. Orçamento público e desenvolvimento: uma análise dos gastos sociais numa cidade de porte médio no Brasil. **Revista Desenvolvimento Social**, v. 1, n. 1, 2008.

TRESINARI, Edna Morais. Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do Espírito Santo–2010. **Instituto Jones dos Santos Neves Vitória, ES, 20f.: il. (Artigo, 1523)**, 2012.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: Uma Avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 181 f. Tese (Doutorado em Administração) - Pós-Graduação da FGV/EAESP, São Paulo.

UNDP – United Nations Development Programme. **Human Development Report 2019**. AGS. New York, 2019

VARELA, Patrícia Siqueira; FÁVERO, Luiz Paulo Lopes. Ineficiência do Gasto Público e Poder de Barganha: uma avaliação do *flypaper effect* na atenção básica à saúde. In: **Congresso USP de Contabilidade**, 10°. São Paulo. 2010.

VARSANO, Ricardo; PESSOA, Elisa de Paula; SILVA, Napoleão Luiz Costa da; AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Julio Cesar Maciel. Uma Análise da Carga Tributária do Brasil. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Texto para Discussão**. 1998.

VERNEZ, Georges. **Delivery of Urban Public Services: production, cost and demand functions, and determinants of public expenditures for fire, police, and sanitation services**. Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1976.

VIANA, Lenival Santiago et al. Qualidade de vida no meio rural brasileiro: o caso do sertão de Alagoas. **Brazilian Journal of Rural Economy and Sociology (Revista de Economia e Sociologia Rural-RESR)**, v. 18, n. 1346-2017-2315, p. 181-204, 1980.

VIOL, Andréa Lemgruber. A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade. **Seminário de Políticas Tributárias**, v. 2, 2005.

VITTE, Claudete de Castro Silva. A qualidade de vida urbana e sua dimensão subjetiva: uma contribuição ao debate sobre políticas públicas e sobre a cidade. In: VITTE, Claudete de Castro Silva.; KEINERT, T. M. M. (Org.). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. **Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social**. In: BAENINGER, Rosana (org).

População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Núcleo de Estudos de População (NEPO) - Unicamp, Campinas: 2010. Cap. 5.

WALLE, Dominique van de; MU, Ren. Fungibility and the flypaper effect of project aid: micro-evidence for Vietnam. **Jornal of Development Economics**, n. 84, p. 667-685, 2007.

WESTPHAL, Márcia Faria. O movimento cidades/municípios saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, p. 39-51, 2000.

WHITNEY, M. **Fate of the states: the new geography of American prosperity**. New York: Portfolio/Penguin. 2013.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. London: MIT press, 2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Promoción de la salud: glosario**. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1998.