

Descentralização, Esforço Fiscal e Captura de Recursos Públicos: Efeitos da Criação de Municípios no Brasil¹

Benito A. Salomão
IERI/UFU
basalomão@benitosalomao.com.br

Carlos C. S. Saiani
IERI/UFU
ssaiani@ufu.br

Resumo

Este estudo investigou como uma maior descentralização política influencia o comportamento fiscal nos municípios brasileiros. Como *proxy* para a maior descentralização, foram utilizados os desmembramentos territoriais na criação de municípios nos anos 1990 e 2000. Assim, por estimações econométricas por “diferenças em diferenças” para um painel de municípios com dados de 1995 a 2011, foram avaliados os efeitos dos desmembramentos em relação a hipóteses consagradas na literatura sobre a temática: i) a descentralização levaria a uma maior alocação de recursos para despesas mais diretamente associadas ao atendimento de demandas sociais; ou, ii) devido às transferências intergovernamentais, existiria uma ilusão fiscal estimulando um baixo esforço fiscal e uma captura de recursos públicos por governantes e burocracia. Ademais, foram testadas as hipóteses do governo com comportamento Leviatã e do conluio de interesses entre governantes e setores econômicos influentes. Os resultados não refutaram integralmente todas as hipóteses para os municípios desmembrados, sinalizando que a descentralização nos anos 1990 e 2000 influenciou o desempenho fiscal geral dos municípios (receitas e despesas).

Palavras-chave: Descentralização. Ilusão Fiscal. Esforço Fiscal. Captura. Dados em Painel.

Abstract

This study investigated how a greater political decentralization influences fiscal behavior in Brazilian municipalities. As a proxy for greater decentralization, territorial dismemberment due to the creation of municipalities in the 1990s and 2000s was used. Thus, by means of econometric estimations by difference-in-differences for a panel of municipalities with data from 1995 to 2011, the effects of dismemberments in relation to the hypotheses consecrated in the literature on the subject: i) decentralization would lead to a greater allocation of resources to expenses more directly associated with the fulfillment of social demands; or (ii) due to intergovernmental transfers, there would be a fiscal illusion, stimulating a low fiscal effort and a capture of public resources by rulers and bureaucracy. In addition, the hypotheses of the government with Leviathan behavior and the collusion of interests between rulers and influential economic sectors were tested. The results corroborated, to some degree, all the hypotheses for the dismembered municipalities, indicating that the decentralization in the 1990s and 2000 influenced the general fiscal performance of the municipalities (revenues and expenditures).

Keywords: Decentralization. Fiscal Illusion. Fiscal Effort. Capture. Panel Data.

Classificação JEL: H70. H71. H77.

Área ANPEC: Área 5 – Economia do Setor Público.

¹ Os autores agradecem ao apoio da CAPES, FAPEMIG e CNPq.

1. Introdução

Respeitando algumas condições, a descentralização política é defendida como superior à centralização em termos de eficiência alocativa. Argumenta-se que a maior proximidade entre os governantes e os eleitores, por um lado, reduz assimetrias informacionais, de modo que os primeiros conseguem identificar melhor as especificidades do local e as preferências distintas de sua população; por outro lado, garante maior controle social e sensibilidade dos governantes a tal controle – motivados pela maximização de votos. A convergência destes fatores resultaria em melhor atendimento das demandas dos indivíduos, inclusive com maior disposição destes para pagar tributos (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972, 1999; RUBINCHIK-PESSACH, 2005).

Porém, usar a descentralização para induzir a autonomia fiscal de governos locais pode gerar desequilíbrios de recursos, principalmente em países com grandes disparidades internas, pois a capacidade de arrecadação própria é atrelada às condições socioeconômicas do local. Por isso, em processos de descentralização, é comum a adoção de mecanismos compensatórios na tentativa de equalizar discrepâncias regionais; dentre os quais, se destacam as transferências intergovernamentais. O problema é que elas podem prejudicar os benefícios da descentralização se gerarem uma ilusão fiscal (BUCHANAN, 1967; GASPARINI; MIRANDA, 2011). Pelo lado das despesas, tal ilusão pode induzir a captura de recursos públicos por governantes, burocratas e setores influentes (WYCKOFF, 1988; STRUMPF, 1998; MENDES, 2005). Já pelo lado das receitas, pode estimular baixo esforço fiscal (COSSIO, 1998; MACEDO; CORBARI, 2009).

No Brasil, o grau de descentralização política no período republicano teve uma tendência cíclica associada ao nível de democratização dos regimes políticos. Por exemplo, após o período militar, caracterizado por forte centralização, a Constituição de 1988 e as resoluções posteriores levaram a uma descentralização que favoreceu muito os governos subnacionais, principalmente os municípios em termos de receitas (MORA; VARSANO, 2001). Como tal processo decorreu, em grande parte, de um aprofundamento de transferências intergovernamentais compensatórias, também há evidências dos efeitos adversos: baixo esforço fiscal e captura de recursos públicos por burocratas e governantes (COSSIO, 1998; MACEDO; CORBARI, 2009; MENDES, 2005).

Outro efeito adverso da descentralização no Brasil, favorecido por regras permissivas, foi a criação de vários municípios após a Constituição de 1988, o que só se reverteu nos anos 2000 devido a regras mais rígidas e indefinições regulatórias (TOMIO, 2002; CIGOLINI, 2017). Em grande parte dos casos, a motivação teria sido o recebimento de recursos transferidos. Nesse sentido, evidências sinalizam que os distritos, ao mudarem seus *status* para municípios, após os desmembramentos (secessões ou emancipações), passaram a contar com recursos que tendiam a não ter acesso. Ou seja, houve uma redistribuição de recursos a favor de áreas que sofreram secessões (GOMES; MAC DOWELL, 2000; MAGALHÃES, 2008; SACHSIDA et al., 2013).

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é investigar como uma maior descentralização política afeta o comportamento fiscal dos municípios brasileiros, considerando como *proxy* para a maior descentralização os desmembramentos territoriais na criação de novos municípios. Em consonância com a literatura, parte-se do pressuposto de que uma área que era composta por um município se torna politicamente mais descentralizada após o desmembramento em dois ou mais (GOMES; MAC DOWELL, 2000; MATTOS; PONCZEK, 2013; ROCHA et al., 2017). As principais hipóteses testadas são as supracitadas de esforço fiscal e captura de recursos por governantes e burocracia. Ademais, são avaliadas as hipóteses de conluio de interesses entre governantes e empresários (conspiração de influentes) e do governo agindo como um “Leviatã” para aumentar seu tamanho (BRENNAN; BUCHANAN, 2000; SIMONSEN; GUDIN, 2010).

Para testar as hipóteses, cumprindo o objetivo, são feitas estimações econométricas pelo método de “diferenças em diferenças” para um painel de todos os municípios brasileiros com dados disponíveis referentes aos anos de 1995 a 2011. Este método é adotado por poder lidar com viés de seleção por atributos observados distintos entre os municípios e variantes no tempo (covariadas), não observados distintos entre os municípios e constantes no tempo (efeitos fixos)

e não observados constantes entre os municípios e variantes no tempo (efeitos fixos temporais). Além disso, são realizados alguns testes de robustez – inclusive um “teste de placebo” – para averiguar a possibilidade de viés de auto seleção por atributos não observados distintos entre os municípios e variantes no tempo. Assim, espera-se garantir maior robustez na interpretação dos possíveis efeitos médios estimados dos desmembramentos como relações de causalidade.

Além desta introdução e das considerações finais, o presente estudo é estruturado em mais 4 seções. Na segunda, é apresentado o referencial teórico, fundamentando as hipóteses testadas. Na terceira, é feita uma breve contextualização sobre a descentralização política e consequente criação de municípios no Brasil. Na quarta, são discutidas as estratégias empíricas baseadas em estimações econométricas em painel. Finalmente, na quinta seção, os resultados são analisados.

2. Descentralização, captura e esforço fiscal

A descentralização política pode ser entendida, *grosso modo*, como a divisão territorial de um país em termos políticos, jurídicos e de dotações fiscais (recursos e deveres). Existe um vasto debate sobre (des)vantagens da descentralização, sendo um dos pontos de partida Tiebout (1956). Este aponta a possibilidade de alocação não ótima de gastos públicos em bens e serviços pelo governo central, pois este teria dificuldades para diferenciar as preferências dos cidadãos e, assim, tenderia a optar por padrões homogêneos de oferta. Já os governos locais teriam maior capacidade para identificar as preferências de suas populações, pela maior proximidade a elas, e incentivo para as atender, pois as pessoas podem “votar com os pés” – escolha do local de residência considerando os bens e serviços públicos que melhor atendam às suas preferências.

Assim, a descentralização incentivaria a concorrência entre governos locais, mimetizando os mercados (MENDES, 2004). Oates (1972, 1999) defende a descentralização na ausência de externalidades entre locais e economias de escala. Ademais, ressalva que, se o governo central conseguisse identificar as preferências e especificidades locais, seria possível uma provisão não homogênea e a cobrança por esta satisfaria as preferências de toda a população. Tal argumento é considerado no modelo de Rubinchik-Pessach (2005), no qual o benefício da descentralização se origina nos sistemas de decisão e tributação dos governos locais particulares a cada situação, considerando a diversidade e especificidade das demandas por projetos públicos em cada local.

Portanto, a descentralização reduz assimetrias informacionais, sendo o governo local mais capaz de identificar e respeitar as preferências da população e suas capacidades de pagamento. A maior proximidade entre governantes-eleitores também aumenta a capacidade fiscalizatória dos últimos e, assim, o controle social (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Por outro lado, além da sub-alocação devido às externalidades entre os locais e à perda de escala, outros problemas são associados à descentralização. Giambiagi e Além (2000) apontam o risco de conflitos entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora. Nas primeiras, o argumento é fundamentado na capacidade de provisão distinta entre os governos locais, o que pode gerar migrações internas indesejáveis e pressões sociais, comprometendo o planejamento central e a cooperação entre as esferas de governo (horizontal e vertical), o que é potencializado caso existam transferências de recursos entre elas – que também podem reduzir o esforço fiscal, como é comentado mais adiante. Assim, alguns governos locais podem ter dificuldades para implementar determinadas políticas públicas. Já em relação à função estabilizadora, o comportamento fiscal local, ao afetar a demanda agregada do país, pode prejudicar a condução de políticas macroeconômicas.

Além disso, agentes eleitos localmente podem trocar os interesses locais pelas ambições pessoais, cedendo às pressões de grupos de interesses. Nesse sentido, Hartmann e Boyce (1983) e Un Nabi et al. (1999) mostram evidências de que ações públicas financiadas pelo governo central e geridas localmente beneficiam mais (ou primeiro) as elites locais mais influentes, que “capturam” o setor público. Pode-se sugerir, nesse sentido, uma “conspiração dos influentes” – hipótese de conluio de interesses entre governo e empresários (SIMONSEN; GUDIN, 2010).

A priori, tal problema contradiz a premissa de que governos locais são mais transparentes, o que, somado à maior proximidade e à conseqüente maior visibilidade das ações, aumenta o controle social e, assim, dificulta a captura local. Contudo, deve-se ressaltar que estes efeitos seriam maiores em locais com indivíduos mais homogêneos e condições sociais que viabilizam a fiscalização por estes. Caso contrário, escolaridade e participação política tendem a ser baixas, o que facilita a captura, potencializada por assimetrias informacionais entre os fiscalizadores e os agentes públicos (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2000; GALASSO; RAVALLION, 2005).

Há, ainda, a possibilidade de captura de recursos públicos por governantes e burocratas. A literatura associa tal possibilidade à hipótese de *flypaper effect*² e, mais diretamente, à ilusão fiscal – simplificadamente, burocracia ou políticos induzem os eleitores a subestimarem o custo de ações públicas (BUCHANAN, 1967; MENDES, 2005). No modelo de Strumpf (1998), por exemplo, a ilusão decorre dos eleitores não perceberem adequadamente os montantes totais de transferências recebidas pelos governos locais, devido a assimetrias informacionais, permitindo que os governantes e os burocratas desviem parte deles para atender a seus próprios interesses.

Wyckoff (1988) justifica a captura por meio de um modelo de barganha entre eleitores e governantes. A ideia é que, no caso das receitas dependerem apenas da arrecadação de tributos locais (receitas pagas por residentes), os eleitores podem pressionar os governantes a gastarem de forma apropriada os recursos pela ameaça de “votarem com os pés”, carregando, assim, suas rendas e os impostos associados a elas. Já no caso de as receitas locais advirem de recursos transferidos (pagas por não residentes), a decisão de “votar com os pés” não fará com que eles levem junto os recursos que são recebidos no local. Assim, os governantes têm maior liberdade para gastar os recursos, podendo, inclusive, capturá-los para atender seus próprios interesses.

Strumpf (1998) sugere como *proxy* para a captura por governantes e burocratas os gastos com *overhead* – despesas administrativas gerais não diretamente associados à provisão de bens e serviços públicos. Para os municípios brasileiros, Mendes e Rocha (2003) e Mendes (2005) sugerem os gastos legislativos, devido a limitações dos outros gastos. Neste estudo, estas são reconhecidas, mas, considerando o seu objetivo e as estratégias empíricas adotadas, discutidas mais adiante, é seguida a sugestão de Strumpf (1998). Vale ressaltar que, independentemente da *proxy*, a expansão de tais despesas é indesejada, pois são relativamente menos produtivas no estímulo ao crescimento econômico (DEVARAJAN et al., 1996; CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Pelo lado das receitas, a ilusão fiscal induzida pelas transferências intergovernamentais pode se refletir em um relaxamento dos governos locais em relação à cobrança dos tributos sob sua responsabilidade. Ou seja, em um baixo esforço fiscal no sentido de não se aproximar da arrecadação potencial (DAVOODI; GREGORIAN, 2007; FENOCHIETTO; PESSINO, 2013). A justificativa é a motivação de não incorrer em custos administrativos (criação e manutenção da estrutura de arrecadação e fiscalização) – e, principalmente, políticos e eleitorais advindos da tributação de residentes frente à possibilidade de financiarem suas despesas com recursos oriundos, em certo grau, de outros locais e pagos por não residentes (COSSIO, 1998; RIBEIRO; TONETO JÚNIOR, 2004). O baixo esforço e as transferências compensatórias, em conjunto, podem gerar desequilíbrios entre governos locais. Para Ruggeri et al. (1993), tais desequilíbrios afetam os potenciais benefícios da concorrência entre locais defendida desde Tiebout (1956).

3. Descentralização e criação de municípios no Brasil

Em grande parte do governo militar brasileiro, iniciado em 1964, ocorreu um processo de centralização, que concentrou poder, receitas e despesas na União. No início dos anos 1980, a busca pela redemocratização teve a descentralização como um pilar. O fortalecimento político subnacional foi associado ao financeiro e, já nos últimos anos do regime militar, aumentaram as

² Hipótese de que o efeito do recebimento de transferências (não condicionais e sem contrapartida) nas despesas subnacionais seria superior ao efeito do aumento da renda pessoal (MENDES; ROCHA, 2003; MENDES, 2005).

transferências federais a estados e municípios pelos Fundos de Participações Estadual (FPE) e Municipal (FPM), criados em 1966. Estes são compostos por recursos dos Impostos de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) e as regras de suas partilhas os tornam mecanismos compensatórios com o intuito de equalizar as capacidades de arrecadações próprias distintas.

Em meados dos anos 1980, a crise econômica afetou a capacidade do governo federal de transferir recursos e realizar investimentos. Assim, estados e municípios fortaleceram suas reivindicações por maior descentralização, que se concretizou com o fim do regime militar e a promulgação da Constituição 1988 (BRASIL, 1988). Há trabalhos que defendem os municípios como os mais beneficiados pela descentralização, pois, além de serem reconhecidos como entes da Federação, seus recursos subiram sensivelmente. A base tributária municipal foi consolidada e as receitas de transferências governamentais federais e estaduais cresceram (BRASIL, 1988; GOMES; MAC DOWELL, 2000; BLANCO; CARVALHO, 2001; SANTOS et al., 2001).

Na literatura, há vários debates sobre (des)vantagens e consequências da descentralização brasileira aprofundada pela Constituição de 1988, inclusive com evidências de: i) desequilíbrios horizontais devido ao FPM – municípios menores com maiores receitas *per capita*, mas sendo responsáveis por prover bens e serviços para menos pessoas –; ii) redistribuição de recursos, privilegiando municípios menos populosos (ROSENBLATT; SHIDLO, 1996; GOMES; MAC DOWELL, 2000; BLANCO; CARVALHO, 2001); e iii) transferências influenciando esforço fiscal e captura (COSSIO, 1998; MENDES; ROCHA, 2003; RIBEIRO; MENDES, 2005; GUEDES; GASPARINI, 2007; MACEDO; CORBARI, 2009; ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016).

Outra consequência fundamental para este estudo foi a criação de diversos municípios. Para contextualizar, vale apontar que movimentos de criação de municípios ocorreram em todo o período republicano brasileiro, principalmente em fases de maior descentralização. Desde 1940, foram criados aproximadamente 4 mil municípios (mais de 70% do total), sendo que quase 52% desses casos ocorreram de 1950 e 1970, em especial nos anos posteriores ao Estado Novo e anteriores ao governo militar – ou seja, entre os períodos de maior centralização política. A Constituição de 1967 impôs restrições à criação e alguns municípios foram extintos, reduzindo o total no período militar. Porém, nos últimos anos do período, a supracitada pressão por descentralização iniciou novo movimento de criação de municípios (FÁVERO, 2004).

Antes mesmo de 1988, novos municípios foram criados e outros iniciaram seus processos. De 1991 e 1997, após a promulgação da nova Constituição (BRASIL, 1988) – mais permissiva quanto às secessões –, houve novo “boom” de municípios, com quase 20% dos atuais sendo criados no período. Após a Emenda Constitucional nº 15/1996 (BRASIL, 1996a), que definiu critérios mais rigorosos, o movimento de criação reduziu. Nos anos 2000, a Lei Complementar que regulamentaria a Emenda e revisaria os critérios foi vetada pela presidência, persistindo indefinições regulatórias que inibiram novas emancipações (TOMIO, 2002; CIGOLINI, 2017).

À título de explicação, é importante apontar que a instalação é considerada como o início efetivo (“criação”) de um município, o que ocorre após sua primeira eleição (MAGALHÃES, 2008). Justifica-se, assim, o motivo de se considerar as criações somente em anos específicos e, no geral, pós-eleições, como 1997, 2001 e 2005. Outro aspecto a destacar é que mais de 90% dos desmembramentos ocorridos nos anos 1980, 1990 e 2000 resultaram em municípios de pequenos – até 20 mil habitantes (GOMES; MAC DOWELL, 2000; SACHSIDA et al., 2013).

Vale apontar, ainda, que vários trabalhos avaliam causas e consequências da criação de municípios no país. Cigolini (2017) faz um *survey* com evidências nos dois sentidos. As causas são discutidas mais adiante para justificar opções empíricas. No geral, sinalizam motivações fiscais, econômicos, sociais, demográficos e políticos. Já como consequências, há indícios de efeitos nos mesmos aspectos. Por exemplo, Mattos e Ponczeck (2013) e Rocha et al. (2017), com estratégias empíricas similares às deste estudo, mostram efeitos dos desmembramentos na provisão pública de bens e serviços, em investimentos públicos e em indicadores sociais. Outra evidência importante para este estudo é a de que distritos, ao desfrutarem o *status* de município

após o desmembramento, passaram a contar com recursos, principalmente via FPM, que antes não tinham acesso. Assim, houve redistribuição de recursos a favor de áreas que passaram por secessões (GOMES; MAC DOWELL, 2000; MAGALHÃES, 2008; SACHSIDA et al., 2013).

4. Estratégias empíricas

Considerando a criação de municípios brasileiros – desmembramento (secessão) – como *proxy* para maior descentralização política³, para estimar seus efeitos sobre o comportamento fiscal municipal, o ideal seria verificar concomitantemente os resultados do município i com e sem o tratamento (desmembramento)⁴. Contudo, em determinado momento, somente um dos resultados pode ser observado: o resultado do tratamento nos tratados (desmembrados) e o do não tratamento nos não tratados (não desmembrados). Como a decisão pelo desmembramento não é aleatória, os não tratados não são *contrafactuais* adequados para os tratados, pois há a possibilidade de viés de auto seleção – tratamento não sendo independente de seus resultados⁵.

Assim, deve-se adotar um método de estimação econométrica apropriado. Neste estudo, é usado o método de “diferenças em diferenças” com dados em painel – efeitos fixos, estimador *Whitin* e erros padrão robustos –, por meio do qual é possível lidar com o viés de auto seleção por atributos observados variantes no tempo e não observados fixos no tempo. A hipótese chave do método é a existência de trajetória similar dos tratados e não tratados no tempo, sendo que o tratamento desvia os tratados. O efeito médio do tratamento nos tratados – *average treatment effect on the treated* (ATT) – é medido pela diferença média das diferenças dos resultados nos tratados e não tratados, antes e após o tratamento (CARD, 1992; ANGRIST; PISCHKE, 2009)⁶. Os modelos aqui estimados por “diferenças em diferenças” baseiam-se nas equações (1) e (2).

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{it} + \beta_2 T_{it} + \beta_4 W_{it} + \beta_5 A_t + \mu_i + \varepsilon_{it}; \quad (1)$$

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{it} + \beta_2 T_{it} + \beta_3 D_{it} \cdot T_{it} + \beta_4 W_{it} + \beta_5 A_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

sendo: Y_{it} as variáveis dependentes do município i no ano t , com $t = 1995, \dots, 2011$ ⁷; β_0 a constante; D_{it} , T_{it} e $D_{it} \cdot T_{it}$ as variáveis explicativas de interesse para o estudo; β_1 , β_2 e β_3 os coeficientes estimados associados a estas variáveis; W_{it} o vetor de covariadas; β_4 o vetor de coeficientes estimados das covariadas; A_t o vetor de *dummies* anuais (1995 é o *default*); β_5 o vetor de coeficientes estimados destas *dummies*; μ_i os efeitos fixos e ε_{it} o termo errático.

As variáveis dependentes (Y_{it}) são: i) *arrecadação própria per capita*; ii) *despesas sociais per capita*; iii) *despesas econômicas per capita*; e iv) *despesas com overhead per capita*. Estas variáveis são calculadas com dados orçamentários disponibilizados no banco Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – em R\$ constantes de 2000 pelo deflator implícito do Produto Interno Bruto (PIB). A primeira variável representa o montante *per capita* arrecadado por meio da base tributária própria municipal – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), taxas e contribuições de melhorias (GOMES; MAC DOWELL, 2000; KHAIR; MELO, 2004). Considera-se que tal variável reflete, em algum grau, o esforço fiscal municipal⁸.

³ Como é defendido por: Gomes e Mac Dowell (2000), Mattos e Ponczek (2013) e Rocha et al. (2017).

⁴ Seguindo o debate derivado do modelo Roy-Rubin de resultados potenciais (ROY, 1951; RUBIN, 1974).

⁵ Mais adiante, são discutidas motivações para os desmembramentos que justificam sua não aleatoriedade e o viés de seleção. Para benefícios da aleatorização e problemas de sua ausência, ver: Rubin (1974) e Duflo et al. (2006).

⁶ Assumindo duas hipóteses adicionais: i) *ignorability (unconfoundedness) assumption* – condicionais a covariadas determinantes do tratamento, os resultados independem de seu *status* –; e ii) *stable unit treatment value assumption* – resultado em um município independe do *status* do tratamento em outros (COX, 1958; RUBIN, 1977, 1978).

⁷ Assim, as estimações são realizadas para um painel de municípios brasileiros com dados disponíveis de 1995 a 2011 – ou seja, para um período de 17 anos, definido em função da disponibilidade das informações necessárias.

⁸ Opção semelhante às de Cossio (1998) e Ribeiro e Toneto Júnior (2004), também em análises para o Brasil.

Para as variáveis de despesas, é considerada a classificação por funções, normatizada pela Lei nº 4.320 de 1964 e atualizada em 1999 por Portaria do Ministério do Orçamento (BRASIL, 1964, 1999). No FINBRA, são discriminadas 19 funções. Na literatura, há diversas propostas para agregações destas funções (OXLEY; MARTIN, 1991; SANZ; VELAZQUEZ, 2002). No presente estudo, optou-se por adotar a mesma classificação de Teixeira (2001), também em uma avaliação para o Brasil. Acredita-se que esta classificação, além de ser mais simples e direta, é adequada ao objetivo aqui proposto. Assim, são considerados os seguintes 3 grupos de funções:

- a) despesas sociais: somatório dos gastos com saúde, educação, cultura, saneamento básico, habitação, esporte, previdência e ciência e tecnologia;
- b) despesas econômicas: somatório dos gastos com agricultura, comunicação, transporte, indústria, comércio, energia, trabalho, relações exteriores e desenvolvimento regional;
- c) despesas com *overhead*: somatório dos gastos administrativos, legislativos, judiciários e essenciais à justiça e à segurança.

Vale lembrar que a literatura (segunda seção) defende que uma maior descentralização, ao garantir maior proximidade entre eleitores e governantes, reduz assimetrias informacionais sobre as especificidades e necessidades do local e, ao mesmo tempo, eleva o controle social. A convergência de tais fatores pode levar a um melhor atendimento das demandas da população. A viabilização de tal atendimento pode se dar via aumento da arrecadação tributária, tanto por um maior esforço fiscal dos governantes como por uma maior disposição dos cidadãos a pagar os tributos locais (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972, 1999; RUBINCHIK-PESSACH, 2005).

Assim, considerando – e justificando – as variáveis dependentes, pelo lado das receitas, é avaliado se uma maior descentralização política afeta o esforço fiscal municipal (geração de receitas tributárias próprias). Pelo lado das despesas, se forem válidas as hipóteses supracitadas, é plausível esperar que uma maior descentralização estimule uma maior canalização de recursos a gastos mais diretamente relacionados ao atendimento de demandas sociais e econômicas de seus residentes; ou seja, que fomente mais recursos para as despesas sociais e econômicas.

Já as despesas com *overhead* refletem recursos canalizados a governantes ou burocracia, sendo, assim, uma *proxy* para a captura de recursos derivada de uma ilusão fiscal (STRUMPF, 1998). Pelas contas que a compõe (setoriais), é plausível levantar a hipótese de que as despesas econômicas também sofreriam captura; nesse caso, por setores mais organizados da economia. Uma possível justificativa é a hipótese da “conspiração dos influentes”, segundo a qual pode existir um conluio de interesses entre governantes e empresários (SIMONSEN; GUDIN, 2010).

Para avaliar os efeitos da descentralização nas variáveis dependentes, é utilizada a *proxy desmembramento* (D_{it}), *dummy* por meio da qual municípios com e sem desmembramento são comparados – o coeficiente associado a ela (β_1) é o efeito médio do tratamento nos tratados. Na construção da variável, adota-se a seguinte estratégia: agregação dos municípios novos aos originais; ou seja, os valores das variáveis dos municípios criados em t (novos) são somados, a partir deste ano, aos valores das respectivas variáveis dos municípios de origem (originais)⁹. Assim, passa-se a usar os termos município “desmembrado” ou “com desmembramento” (ou “tratado”) para a agregação de dois ou mais municípios que passaram por secessão. Portanto, os resultados das estimações sinalizam como o desmembramento afeta as variáveis dependentes em territórios que, antes, abrangiam uma jurisdição e, depois, duas ou mais¹⁰. Os municípios desmembrados sem dados disponíveis para o original e/ou o(s) novo(s) são desconsiderados.

Devido ao marco institucional (terceira seção), no período analisado, novos municípios foram criados somente em três anos: 1997, 2001 e 2005. Assim, a *dummy* desmembramento assume o valor um: i) a partir de 1997, nos municípios com desmembramento neste ano; e, ii)

⁹ Estratégia similar à de Mattos e Ponczek (2013) e Rocha et al. (2017) para outros efeitos do desmembramento.

¹⁰ Por exemplo, em 1997, Curralinhos (novo), no Piauí, foi desmembrado do município Monsenhor Gil (original) do mesmo estado. Assim, a partir de 1997, os dados dos dois municípios são considerados agregados. Municípios novos criados a partir de mais de um município de origem são agregados aos originais que cederam mais território.

a partir de 2001 e 2005, respectivamente, se a secessão ocorreu em tais anos. Nos demais (não desmembrados), é sempre igual a zero. Ademais, em dois anos (1995 e 1996), a *dummy* é igual a zero em todos os municípios com dados disponíveis – condição necessária para o método de “diferenças em diferenças”. Reforça-se, ainda, o fato dos desmembramentos terem ocorrido em alguns locais, não em todos, e ao longo do tempo. Tal variabilidade espacial e longitudinal é importante para a identificação de efeitos causais em avaliações com o método (CARD, 1992; GALIANI et al., 2005; ANGRIST; PISCHKE, 2009). As identificações dos municípios sem e com desmembramentos (novos e originais) e dos anos são feitas por meio de dados do IBGE.

Vale resgatar evidências da literatura para fundamentar as próximas opções empíricas: i) as transferências intergovernamentais de recursos para os municípios podem gerar ilusão fiscal, afetando seus esforços fiscais (COSSIO, 1998; MACEDO; CORBARI, 2009); ii) a ilusão fiscal também pode gerar captura de recursos públicos por governantes e burocratas (STRUMPF, 1998; MENDES; ROCHA, 2003; MENDES, 2005); e iii) a criação de municípios no Brasil nos anos 1990 resultou em redistribuição de recursos, via FPM, a favor de áreas que passaram por secessões (GOMES; MAC DOWELL, 2000; MAGALHÃES, 2008; SACHSIDA et al., 2013).

Assim, para garantir evidências mais robustas de que os possíveis efeitos estimados do desmembramento decorram realmente da maior descentralização e não do recebimento de mais recursos oriundos em outros locais e pagos por não residentes – o que pode gerar uma ilusão fiscal –, as estimações baseadas em (1) e (2) controlam as receitas dos municípios (T_{it}) – R\$ de 2000 pelo deflator implícito do PIB. Nas estimações com variáveis dependentes de despesas, são controladas as *receitas de transferências per capita* (federais e estaduais) e a *arrecadação própria per capita*. Nas estimações do esforço fiscal, como a variável dependente é justamente a última, é controlada apenas as receitas de transferências. Se forem encontradas evidências contrárias às esperadas considerando a possibilidade de ilusão fiscal, uma potencial justificativa é a hipótese do Leviatã de Brennan e Buchanan (2000), segundo a qual governos buscam elevar seus tamanhos, maximizando receitas independentemente das fontes e elevando todos os gastos.

Portanto, como contribuições adicionais deste estudo, são obtidas evidências favoráveis à hipótese de captura de recursos públicos se a relação entre as transferências e as despesas com *overhead* for positiva e, complementarmente, se for negativa a relação entre as transferências e as demais despesas – principalmente nas sociais, devido ao fato comentado anteriormente das despesas econômicas também poderem sofrer um tipo de captura (por setores econômicos). Já para ser possível inferir se o recebimento de recursos transferidos por esferas superiores de governo resultam em baixo esforço fiscal, as transferências devem ser associadas a coeficientes negativos nas estimações em que a variável dependente é a arrecadação própria *per capita*.

Municípios com desmembramento comportam-se de forma distinta aos demais frente às transferências recebidas? A maior proximidade entre eleitores e governantes advinda da maior descentralização política em áreas desmembradas inibe ou estimula as possíveis consequências das transferências sobre o esforço fiscal e a captura de recursos? Estes questionamentos também são aqui averiguados; no caso, por meio da variável *desmembramento*transferências* ($D_{it}.T_{it}$), inserida nos modelos baseados em (2). Trata-se da interação entre a *dummy desmembramento* e a variável *receitas de transferências per capita* (zero nos municípios não desmembrados).

As covariadas (W_{it}) controladas nas estimações estão no Quadro 1 – na Tabela 1, constam algumas estatísticas descritivas. Estas representam características municipais controladas para lidar, entre outros aspectos, com a possibilidade de viés de auto seleção por atributos observados distintos entre os municípios e variantes no tempo. Para isso, o ideal é considerar variáveis que determinariam tanto o *status* do tratamento como os resultados (ANGRIST; PISCHKE, 2009). Assim, respeitando a disponibilidade de dados, são controlados fatores que a literatura ou o quadro institucional do país sugerem como determinantes da secessão e das receitas e despesas.

Por exemplo, a arrecadação tributária em um município depende da *população* e da renda *per capita* (variável *massa per capita* como *proxy*). A primeira devido à escala da contribuição;

já a segunda pela capacidade de pagamento dos contribuintes. Além disso, os principais tributos municipais no país (IPTU e ISS) são mais relativos ao meio urbano (GOMES; MAC DOWELL, 2000; KHAIR; MELO, 2004). Para a urbanização, na ausência de outra variável anual, controla-se como *proxy* a variável *atividades urbanas*, supondo que, por serem setores econômicos mais tradicionalmente urbanos, quanto maiores suas participações no emprego, maior tende a ser a urbanização. Assim, todas as covariadas podem determinar a arrecadação potencial municipal, devendo ser controladas em avaliações do esforço fiscal, conforme defende a literatura sobre o tema (COSSIO, 1998; DAVOODI; GREGORIAN, 2007; FENOCHIETTO; PESSINO, 2013).

As covariadas também podem afetar as despesas. Pela “Lei de Wagner”, o aumento da renda *per capita* (ou desenvolvimento econômico) demanda provisão pública de bens e serviços cada vez maior, devido: i) à maioria deles ser superior; ii) a transições demográficas – aumento da quantidade de jovens, elevando a necessidade de gastos com educação, e de idosos, exigindo a expansão de despesas com previdência e saúde –; e iii) à demanda crescente por políticas redistributivas e relativas à seguridade social (WAGNER, 1890; CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Quadro 1 – covariadas (W_{it}) – características do município i no ano t

Variáveis	Descrições	Fontes
População	População total (milhares de residentes)	IBGE
Atividades Urbanas	% da indústria, dos serviços, do comércio, da construção civil e da administração pública no total de empregados (vínculos) formais	RAIS
Fundamental	% dos empregados com ensino fundamental ou mais no total de empregados	RAIS
Formalização	% dos empregados formais na população economicamente ativa (PEA)	RAIS
Massa <i>per capita</i>	Massa salarial em salários mínimos <i>per capita</i> (R\$ de 2000)	IBGE
Jovens	% da população abaixo de 19 anos na população total	IBGE
Idosos	% da população acima de 60 anos na população total	IBGE

Observações: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; RAIS – Relação Anual de Informações Sociais.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das covariadas (W_{it}) – 1995 a 2011

Variáveis	Médias	Desvios-Padrão	Mínimos	Máximos
População	39.966	222.65	751	11.316.120
Atividades Urbanas	85,18	16,23	0	100,00
Fundamental	40,40	18,07	0	100,00
Formalização	10,72	9,39	0	50,62
Massa <i>per capita</i>	0,27	0,38	0	34,98
Jovens	40,25	13,20	10,58	66,78
Idosos	10,07	2,88	1,64	28,01

Fontes: IBGE e RAIS. Elaboração própria.

Vários trabalhos investigam relações entre aspectos socioeconômicas e demográficas e gastos públicos. Observam, por exemplo: i) estrutura etária como condicionante da composição das despesas; ii) demanda por infraestrutura elevando à medida que a população cresce; e iii) participação das atividades urbanas afetando gastos econômicos. Além disso, locais menos desenvolvidos são mais suscetíveis à ilusão fiscal, devido à menor participação de eleitores no processo político. Já população e urbanização podem controlar economias de escala na provisão de bens e serviços públicos e também seriam *proxies* para a proximidade eleitores-governantes. Advoga-se, ainda, que quanto menor a população e maior a urbanização, maiores as condições para as pessoas conseguirem se organizar e influenciar os gestores públicos, que, motivados pela maximização de votos, seriam sensíveis ao controle social (CASE et al., 1993; COSSIO, 1998; GRADSTEIN; JUSTMAN, 1999; MENDES; ROCHA, 2003; GLAESER, 2005).

As covariadas também captam motivações para o desmembramento. Primeiramente, vale apontar que grande parte das secessões resultou em pequenos municípios, de modo que podem ter sido motivadas pelo recebimento de recursos transferidos por esferas superiores de governo (GOMES; MAC DOWELL, 2000; SACHSIDA et al., 2013), o que reforça a possibilidade de viés de auto seleção que este estudo tenta lidar. Caldas (2002) mostra evidências nesse sentido

ao constatar que várias áreas do estado de São Paulo tinham condições de se emanciparem, mas nem todas o fizeram; então, se o desmembramento decorresse apenas de ações de estados e da União (exógenas), seria esperado um processo mais generalizado. Assim, advoga a capacidade organizativa dos habitantes como um fator determinante. Nessa linha, Bremaeker (1993), Mello (1992), Noronha (1996), Shikida (1998) e Cigolini (2017) destacam atributos específicos dos locais (demográficos, econômicos, sociais e políticos) como as maiores motivações à secessão.

Baseando-se em discursos oficiais, estudos de casos ou análises estatísticas, a literatura sinaliza outras possíveis motivações para os desmembramentos – que, em algum grau, podem ser captadas pelas covariadas aqui controladas: i) descaso do município original, que pode se relacionar à extensão territorial, ao tamanho populacional e a condições sociais e econômicas favoráveis ou desfavoráveis (estagnação econômica); iii) crescimentos populacionais e, em consequência, de carências sociais; e vi) razões políticas, como o desejo de grupos políticos locais de consolidarem núcleos de poder (BREMAEKER, 1993; MELLO, 1992; NORONHA, 1996; CIGOLINI, 1999; FRATA; PERIS, 2002; MAGALHÃES, 2008; CIGOLINI, 2017).

Nas estimações baseadas em (1) e (2), também é considerado um vetor de *dummies* anuais (A_t) – 1995 como *default* – para controlar efeitos de atributos não observados fixos entre os municípios e variantes no tempo (efeitos fixos temporais). É o caso de alterações institucionais que ocorreram no período, como as relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2010) e às vinculações de receitas a gastos específicas, destacando-se os na educação (BRASIL, 1996b, 2007). Ademais, como já apontado, alterações macroinstitucionais também afetaram a dinâmica da quantidade de processos de desmembramento (TOMIO, 2002; CIGOLINI, 2017).

Ademais, o potencial viés de auto seleção por atributos não observados distintos entre os municípios e constante no tempo é corrigido pelos efeitos fixos (μ_i). É plausível pressupor que atributos deste tipo possam afetar o comportamento fiscal dos municípios, bem como a decisão de desmembrar. Nesse sentido, além de atributos próprios dos locais, condições e incentivos específicos dos estados brasileiros afetaram as secessões em seus territórios, o que é discutido pela literatura e sugerido pelas quantidades distintas entre eles (TOMIO, 2002; ALVES, 2006).

Vale considerar, ainda, a possibilidade de os controles por atributos observados distintos entre municípios e variantes no tempo (covariadas), não observados distintos entre municípios e fixos no tempo (efeitos fixos) e não observados constantes entre os municípios e variantes no tempo (efeitos fixos temporais) não serem suficientes para lidar com o viés de auto seleção se derivar de atributos não observados distintos entre municípios e variantes no tempo. Para avaliar tal possibilidade, são adotadas 3 “estratégias de identificação”, algumas baseadas em trabalhos com outros efeitos do desmembramento (MATTOS; PONCZECK, 2013; ROCHA et al., 2017).

A primeira é um tipo de “teste de placebo”, consistindo em averiguar se as dinâmicas das variáveis dependentes são distintas nos municípios tratados antes do desmembramento ocorrer. As estimações são realizadas com dados apenas de 1995 a 2000 e a *dummy desmembramento* é dividida em 2 *dummies*, como mostra a equação (3): i) *desmembramento 1997* (D_{it}^{1997}) – igual a 1 de 1997 a 2000 nos municípios desmembrados em 1997 –; e ii) *desmembramento 2001/05* ($D_{it}^{01/05}$) – igual a 1 de 1997 a 2000 nos municípios desmembrados em 2001 ou 2005. Assim, os municípios desmembrados em 2000 são considerados *contrafactuais* (placebos) para aqueles desmembrados entre 1995 e 2000. Parte-se do pressuposto de que municípios desmembrados, mesmo em momentos distintos, teriam atributos não observados similares que influenciariam a secessão e as dinâmicas das variáveis dependentes. Assim, tal estratégia permite comparar tais dinâmicas em municípios que seriam mais semelhantes em termos de atributos não observados.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_6 D_{it}^{1997} + \beta_7 D_{it}^{01/05} + \beta_2 T_{it} + \beta_4 W_{it} + \beta_5 A_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

sendo: $t = 1995, \dots, 2000$.

Em função da disponibilidade de dados, os efeitos dos desmembramentos são estimados para os municípios que se desmembraram em 1997, 2001 e 2005. Porém, como já comentado

na terceira seção, diversos municípios foram criados nos anos de 1991 e 1993. Assim, no grupo de controle das estimações discutidas até agora, estão municípios sem secessão a partir de 1990 e municípios desmembrados em 1991 ou 1993. Considerando tal fato, a segunda estratégia de identificação consiste em estimações adicionais baseadas na equação (2) dividindo a amostra dos não tratados em dois grupos de controle: i) municípios sem desmembramentos nas décadas de 1990 e 2000; e ii) municípios com desmembramentos anteriores ocorridos (1991 ou 1993).

Assim, pretende-se averiguar se os prováveis efeitos do desmembramento são observados somente em relação aos municípios não desmembrados ou também aos com desmembramentos em anos próximos ao período em análise. Um efeito significativo em relação ao segundo grupo pode sinalizar, por um lado, que o efeito muda no tempo, pelo menos em intensidade; por outro lado, que é causal. Isto porque, por serem compostos apenas por municípios com secessão (em anos distintos), é plausível considerar os grupos de tratamento e o segundo de controle como mais similares, inclusive em atributos não observados distintos entre os municípios e variantes no tempo que podem determinar tanto a decisão pelo desmembramento como seus resultados.

A hipótese dos efeitos da secessão variarem no tempo é levantada em alguns trabalhos, como Mendes e Rocha (2003), Mattos e Ponczek (2013) e Rocha et al. (2017), nos quais é defendido que, em anos imediatamente após a criação, os novos municípios podem ter despesas relativamente maiores devido à implementação de bens, serviços e infraestruturas que, antes, eram providos por ativos dos municípios originais. Para investigar tal possibilidade, é estimado outro modelo adicional (terceira estratégia de identificação), mas agora baseado na equação (4).

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_6 D_{it}^{1997} + \beta_7 D_{it}^{2001} + \beta_8 D_{it}^{2005} + \beta_2 T_{it} + \beta_4 W_{it} + \beta_5 A_t + \mu_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

sendo: $t = 1995, \dots, 2011$.

A equação (4) é uma adaptação da (1), com a partição da *dummy desmembramento* (D_{it}) em 3 *dummies*: i) *desmembramento 1997* (D_{it}^{1997}) – igual a 1 a partir de 1997 nos municípios desmembrados neste ano –; ii) *desmembramento 2001* (D_{it}^{2001}) – igual a 1 a partir de 2001 nos municípios desmembrados neste ano; e iii) *desmembramento 2005* (D_{it}^{2005}) – igual a 1 a partir de 2005 nos municípios desmembrados neste ano. Assim, é possível averiguar se, no período analisado (1995 a 2011), os possíveis efeitos diferem segundo o tempo de desmembramento.

Uma restrição das últimas estratégias é o baixo número de municípios em cada grupo, o que pode afetar a significância dos coeficientes estimados. O grupo de controle é formado por 4.036 municípios, sendo 310 (7,7%) desmembrados em 1991 ou em 1993 e 3.726 (92,3%) sem desmembramentos nos anos 1990 e 2000. Já o grupo de tratamento tem 457 municípios, sendo 408 (89,3%) desmembrados em 1997, 46 (10%) em 2001 e apenas 3 (0,7%) em 2005. Agrava tal problema a disponibilidade dos dados do FINBRA. Por serem dados auto reportados, a decisão de informar é particular de cada município¹¹. Assim, um município i pode “entrar” na amostra no ano t , mas “sair” em qualquer outro ao longo dos 17 anos considerados. Portanto, o painel de municípios das estimações discutidas até agora é desbalanceado. Para averiguar se a variabilidade da amostra afeta os resultados, é feito um teste de robustez: estimação baseada na equação (1) com painel balanceado. A amostra reduz, o que pode prejudicar a significância – o número de desmembrados reduz para 38 e os não tratados para 1.613. Contudo, se os resultados forem similares aos da amostra total, será uma evidência favorável à atribuição de causalidade.

4. Análises dos resultados

A Tabela 2 mostra as evoluções médias, de 1995 a 2011, das variáveis fiscais municipais, segundo os grupos de controle e tratamento. Observa-se que as despesas sociais *per capita*, até por serem compostas por gastos com parâmetros definidos legalmente (educação e saúde), são

¹¹ Posteriormente, portarias do Ministério da Fazenda garantiram caráter mais obrigatório à divulgação dos dados. A Portaria nº 753/2012, por exemplo, definiu mais penalidades aos municípios que declararem (BRASIL, 2012).

bastante superiores às demais. Além disso, em consonância com Gomes e Mac Dowell (2000), Magalhães (2008) e Sachsida et al. (2013) as receitas de transferências aumentaram mais nos municípios desmembrados, sinalizando elevação do recebimento de transferências por estes.

Na média, a arrecadação própria *per capita* e as despesas sociais e econômicas *per capita* apresentaram crescimentos reais, tanto nos municípios do grupo de controle como nos tratados. Assim, caso as estimações sinalizem efeitos médios positivos, estes correspondem a aumentos médios superiores destas variáveis nos municípios desmembrados; já efeitos médios negativos devem ser interpretados como crescimentos médios inferiores nos mesmos. Em contrapartida, como as despesas médias com *overhead per capita* diminuíram no período nos 2 grupos, um efeito médio positivo, nesse caso, deve ser interpretado como uma redução média inferior nos desmembrados; já um efeito médio negativo, como uma redução média superior nos mesmos.

A seguir, para não fugir do escopo deste estudo, são analisados somente os coeficientes estimados associados às variáveis de interesse – ou seja, efeitos médios dos desmembramentos e das receitas de transferências intergovernamentais *per capita*. Os demais coeficientes podem ser solicitados aos autores, assim como os testes de Hausman. Estes são feitos apesar do método de “diferenças em diferenças” recomendar efeitos fixos para controlar atributos variantes entre municípios e no tempo (CARD, 1992; ANGRIST; PISCHKE, 2009). Em todas as estimações, o teste sinaliza melhor adequação dos efeitos fixos frente aos aleatórios (BALTAGI, 2001).

Tabela 2 – Evoluções médias das variáveis fiscais municipais *per capita* (R\$ de 2000) de 1995 a 2011, segundo os grupos de controle (sem desmembramento) e de tratamento (com desmembramento)

Variáveis / Municípios / Anos	Sem Desmembramento			Com Desmembramento		
	1995	2011	Δ% 95-11	1995	2011	Δ% 95-11
Receitas de Transferências <i>per capita</i>	205,69	498,18	142,20	158,71	545,53	243,73
Arrecadação Própria <i>per capita</i>	14,93	24,75	65,78	14,69	20,33	38,41
Despesas Sociais <i>per capita</i>	153,51	365,82	138,30	118,86	384,49	223,49
Despesas Econômicas <i>per capita</i>	40,43	52,69	30,34	40,71	63,40	55,73
Despesas com <i>Overhead per capita</i>	72,63	24,71	-65,98	57,80	28,07	-51,43

Fontes: FINBRA e IBGE. Elaboração própria. Observação: Δ% 95-11 – variação percentual de 1995 a 2011.

Deve-se ressaltar que, para facilitar as análises, as estimações discutidas na seção anterior são divididas, por variável dependente, em 7 especificações. A *especificação I* corresponde ao modelo baseado na equação (1). A *especificação II*, ao modelo da equação (2) – inserção da interação entre a *dummy* desmembramento e as transferências *per capita*. A *especificação III* representa o modelo baseado em (3) – “teste de placebo”. A *especificação IV*, o modelo baseado em (2) com o grupo de controle composto apenas pelos municípios sem desmembramentos nos anos 1990 e 2000. Já a *especificação V*, o modelo baseado em (2) com o grupo de controle apenas com municípios com desmembramentos anteriores (1991 ou 1993). A *especificação VI* corresponde ao modelo baseado na equação (4) – *dummies* desmembramentos segundo o ano. Finalmente, a *especificação VII* representa o modelo baseado em (1) com painel balanceado.

Na Tabela 3, constam os resultados referentes à arrecadação própria *per capita*. Em todas as especificações, os coeficientes estimados das *dummies* representativas do desmembramento não são significativos a pelo menos 10%, sinalizando que o desmembramento não teve efeito direto na receita própria. Porém, os coeficientes da interação entre a *dummy* desmembramento e as receitas de transferências são significativos (a 1%) e negativos nas 3 especificações em que é controlada. Assim, como os coeficientes associados às transferências *per capita* são positivos e significativos (1%) nas 7 especificações, os resultados sugerem que maiores transferências *per capita* elevam relativamente menos a arrecadação própria *per capita* nos desmembrados.

Portanto, há indícios de um menor esforço fiscal relativo nos municípios desmembrados em 1997, 2001 ou 2005 apenas em resposta ao recebimento de transferências. Destaca-se, ainda, o efeito da interação ser negativo e significativo com o grupo de controle composto apenas por

desmembrados em 1991 ou 1993 (*especificação V*), o que sinaliza um efeito médio variante no tempo, reforçando a interpretação da relação encontrada como potencialmente de causalidade.

Vale ressaltar, ainda, que os coeficientes positivos e significativos das transferências *per capita*, ao sinalizarem que aumentos destas são associados à elevação média da arrecadação própria *per capita* – ou seja, que o aumento do recebimento de transferências não induz baixo esforço fiscal –, são contrários ao defendido por parte da literatura (COSSIO, 1998; MACEDO; CORBARI, 2009). Uma possível explicação é a hipótese do “Leviatã” de Brennan e Buchanan (2000) – governos buscariam aumentar seu tamanho maximizando receitas de quaisquer fontes.

Tabela 3 – Resultados das estimações: variável dependente arrecadação própria *per capita*

Variáveis / Especificações	I	II	III	IV	V	VI	VII
Desmembramento	-4,778 (4,805)	-3,612 (4,941)		4,287 (5,037)	-4,997 (4,204)		-4,674 (5,600)
Desmembramento* Transferências		-0,010 ^(a) (0,001)		-0,010 ^(a) (0,001)	-0,006 ^(a) (0,002)		
Receitas de Transferências <i>per capita</i>	0,032 ^(a) (0,001)	0,033 ^(a) (0,001)	0,011 ^(a) (0,001)	0,035 ^(a) (0,001)	0,021 ^(a) (0,001)	0,032 ^(a) (0,001)	0,028 ^(a) (0,001)
Desmembramento 1997			-1,004 (4,742)			-2,069 (6,284)	
Desmembramento 2001/05			-0,286 (9,466)				
Desmembramento 2001						-7,242 (7,711)	
Desmembramento 2005						-25,477 (27,556)	
Covariadas e <i>Dummies</i> Anuais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	66.849	66.849	21.365	62.255	10.241	66.849	28.051
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² (overall)	0,725	0,735	0,240	0,717	0,742	0,349	0,674

Erros padrão (robustos) entre parênteses. ^(a) Significativo a 1%. ^(b) Significativo a 5%. ^(c) Significativo a 10%.

A Tabela 4 mostra os resultados para as despesas sociais *per capita*. O desmembramento é associado a um efeito médio negativo e significativo, ao menos a 10%, nas especificações em que a *dummy* é controlada. Assim, considerando a Tabela 2, pode-se apontar que a secessão resultou em crescimento médio inferior das despesas sociais *per capita* nos desmembrados. As evidências são robustas para a interpretação como possível efeito causal, pois o sinal é o mesmo e significativo: i) no “teste de placebo” (*especificação III*), sendo o desmembramento posterior (*desmembramento 2001/05*) não associado a um coeficiente significativo; ii) nas especificações com grupo de controle dividido (*IV* e *V*), inclusive quando é formado apenas por desmembrados em anos anteriores (*V*); e iii) na *especificação VII*, com painel balanceado. Pela *especificação VI*, com *dummies* de desmembramento segundo o ano, infere-se, ainda, que o efeito da secessão pode variar no tempo, pois é significativo só nos desmembrados em 2001. Como são poucos os casos em 2005, prejudicando a significância, e o efeito do desmembramento em 1997 não é significativo, é possível sugerir que o efeito médio negativo da secessão diminui com o tempo.

As receitas de transferências são associadas a coeficientes positivos e significativos (1%) em todas as especificações; assim, infere-se que, na média, quanto maior o montante recebido por transferências governamentais, maiores os gastos sociais *per capita*. Nos desmembrados, tal resposta é maior, o que é refletido pelos efeitos médios positivos e significativos, ao menos a 10%, da interação entre o desmembramento e as transferências *per capita* nas especificações que controlam a interação (*II*, *IV* e *V*). Conjuntamente à evidência de aumento das transferências médias *per capita* no período (Tabela 2), os resultados do desmembramento e de sua interação com as receitas de transferências sugerem que o efeito médio negativo associado à secessão não decorreu do aumento das transferências, mas sim de motivações intrínsecas dos desmembrados.

Já os coeficientes positivos e significativos da arrecadação própria nas 7 especificações, em conjunto aos coeficientes positivos das transferências, sinalizam que aumentos das receitas, independentemente da fonte, resultam em elevações médias dos gastos sociais *per capita*. Comparando as magnitudes dos coeficientes destas receitas, observa-se que são superiores, em todas as especificações, na arrecadação própria, o que está de acordo com o esperado pela literatura de ilusão fiscal – inclusive com evidências para governos subnacionais brasileiro –, sinalizando que receitas advindas do pagamento direto por residentes (arrecadação própria), em comparação àquelas não pagas diretamente por residentes (transferências), devido a um possível maior controle social, podem incentivar mais gastos com funções que tendem a atender mais a maioria da população (GUEDES; GASPARINI, 2007; ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016).

Tabela 4 – Resultados das estimações: variável dependente despesas sociais *per capita*

Variáveis / Especificações	I	II	III	IV	V	VI	VII
Desmembramento	-25,890 ^(b) (10,489)	-49,355 ^(a) (10,783)		-52,333 ^(a) (10,880)	-24,135 ^(a) (9,049)		-15,257 ^(c) (6,474)
Desmembramento* Transferências		0,027 ^(a) (0,003)		0,029 ^(a) (0,003)	0,003 ^(c) (0,001)		
Receitas de Transferências <i>per capita</i>	0,568 ^(a) (0,002)	0,564 ^(a) (0,002)	0,051 ^(a) (0,013)	0,558 ^(a) (0,002)	0,625 ^(a) (0,003)	0,568 ^(a) (0,002)	0,612 ^(a) (0,002)
Arrecadação Própria <i>per capita</i>	0,679 ^(a) (0,009)	0,681 ^(a) (0,009)	0,866 ^(a) (0,002)	0,673 ^(a) (0,009)	0,807 ^(a) (0,022)	0,679 ^(a) (0,009)	0,830 ^(a) (0,015)
Desmembramento 1997			-8,118 ^(c) (3,162)			-12,192 (13,717)	
Desmembramento 2001/05			-17,271 (16,293)				
Desmembramento 2001						-50,720 ^(a) (16,832)	
Desmembramento 2005						-27,152 (60,155)	
Covariadas e <i>Dummies</i> Anuais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	66.849	66.849	21.365	62.255	10.241	66.849	28.051
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² (overall)	0,881	0,882	0,907	0,880	0,916	0,923	0,859

Erros padrão (robustos) entre parênteses. ^(a) Significativo a 1%. ^(b) Significativo a 5%. ^(c) Significativo a 10%.

Na Tabela 5, constam os resultados para a variável dependente despesas econômicas *per capita*. O desmembramento é associado a efeito médio positivo e significativo, ao menos a 5%. Considerando a Tabela 2, o efeito representa um crescimento real médio superior destes gastos nos desmembrados. Pode-se interpretar, com robustez, como um efeito causal, pois permanece significativo e com mesmo sinal: i) no “teste de placebo” (*especificação III*), com a secessão posterior (*desmembramento 2001/05*) não sendo associada a coeficiente significativo; ii) nas especificações com grupo de controle dividido (*IV* e *V*), inclusive quando é formado apenas por desmembrados anteriormente (*V*); e iii) na especificação com painel balanceado (*VII*). Ademais, na *especificação VI*, é sugerido que o efeito aumenta com o tempo, dado que sua magnitude é maior nos desmembrados em 2001 em comparação aos desmembrados em 1997 – vale reforçar novamente que são poucos os desmembrados em 2005, o que pode prejudicar a significância.

Se as despesas econômicas *per capita*, por representarem gastos em setores (indústria e infraestrutura, por exemplo) que tendem a ser mais organizados e, assim, a ter maior influência política, forem consideradas como *proxy* à captura de recursos públicos por um conluio entre governantes e empresários, os resultados sugerem que as secessões induziram tal “conspiração de influentes” (SIMONSEN; GUDIN, 2010). A favor da interpretação, pode-se considerar que motivações políticas são uma das causas das secessões (CIGOLINI, 2017). Como ressalva, cabe ressaltar que os gastos econômicos podem não prejudicar o crescimento econômico, ao menos comparativamente aos com *overhead* (DEVARAJAN et al., 1996; CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Os resultados não permitem apontar uma relação consistente entre gastos econômicos e arrecadação própria – grande variabilidade de sinais e significâncias dos coeficientes entre as especificações. Em contrapartida, os coeficientes positivos e significativos, ao menos a 10%, associados às receitas de transferências e à interação entre estas e a *dummy* desmembramento, em conjunto com os dados da Tabela 2, sinalizam que, quanto maior o recebimento de recursos por transferências intergovernamentais, maiores são, na média, as despesas econômicas, sendo o efeito superior nos desmembrados, devido a prováveis motivações próprias não observadas.

Tabela 5 – Resultados das estimações: variável dependente despesas econômicas *per capita*

Variáveis / Especificações	I	II	III	IV	V	VI	VII
Desmembramento	31,080 ^(a) (5,617)	14,042 ^(b) (5,771)		14,990 ^(a) (5,746)	11,354 ^(b) (5,774)		23,906 ^(a) (7,681)
Desmembramento* Transferências		0,019 ^(a) (0,002)		0,020 ^(a) (0,002)	0,011 ^(a) (0,002)		
Receitas de Transferências <i>per capita</i>	0,111 ^(a) (0,001)	0,108 ^(a) (0,001)	0,015 ^(c) (0,009)	0,110 ^(a) (0,001)	0,110 ^(a) (0,002)		0,133 ^(a) (0,001)
Arrecadação Própria <i>per capita</i>	-0,003 (0,005)	-0,002 (0,005)	0,099 ^(a) (0,001)	-0,003 (0,005)	-0,008 (0,014)		-0,031 ^(a) (0,008)
Desmembramento 1997			5,398 ^(c) (2,449)			18,059 ^(b) (7,346)	
Desmembramento 2001/05			11,700 (11,096)				
Desmembramento 2001						53,667 ^(a) (9,014)	
Desmembramento 2005						6,734 (32,213)	
Covariadas e <i>Dummies</i> Anuais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	66.849	66.849	21.365	62.255	10.241	66.849	66.849
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² (overall)	0,379	0,378	0,059	0,388	0,365	0,417	0,379

Erros padrão (robustos) entre parênteses. ^(a) Significativo a 1%. ^(b) Significativo a 5%. ^(c) Significativo a 10%.

Finalmente, a Tabela 6 apresenta os resultados para as despesas com *overhead per capita*. Nas *especificações I e VII* – painel desbalanceado e balanceado, respectivamente –, é sugerido efeito médio positivo e significativo (1%) do desmembramento. É provável que tal efeito não decorra de motivações intrínsecas e não observadas dos desmembrados e sim da redistribuição de recursos para eles, em especial via transferências do FPM (GOMES; MAC DOWELL, 2000; MAGALHÃES, 2008; SACHSIDA et al., 2013). Isto porque o efeito médio passa a ser negativo e significativo (1%) controlando a interação entre desmembramento e transferências *per capita* (*especificações II, IV e V*), para a qual o coeficiente estimado é positivo e significativo (1%).

O efeito negativo pode ser interpretado, com certa robustez, como causal, pois: i) no “teste de placebo” (*especificação III*), é observado um efeito médio positivo da secessão em 1997 e a posterior (*desmembramento 2001/05*) não é associada a coeficiente significativo – lembrando que, nessa especificação, a interação *desmembramento*transferências* não é controlada; e ii) o efeito médio é negativo e significativo nas especificações com grupo de controle dividido (*IV e V*), inclusive quando tem apenas desmembrados anteriores (*V*). Ademais, desconsiderando os desmembrados em 2005 devido ao baixo número de casos, na *especificação VI* (sem a interação *desmembramento*transferências*) é sugerido que o efeito do desmembramento pode variar no tempo, pois é significativo somente nos municípios que foram desmembrados no ano de 2001.

Considerando as evidências da Tabela 2, o efeito médio negativo do desmembramento denota uma redução média das despesas com *overhead per capita* inferior nos desmembrados, o que sugere maior resistência destes municípios para reduzir tais despesas – de seguirem a tendência do período. Em conjunto com os coeficiente positivos associados às transferências e à interação entre estas e o desmembramento, pode-se sugerir que a captura de recursos públicos

por governantes e burocracia é maior nos desmembrados. Ademais, apesar das evidências serem menos robustas (variação de significância), outro aspecto a destacar refere-se aos coeficientes negativos associados à arrecadação própria municipal *per capita*. Assim, quanto maiores as receitas pagas diretamente por residentes, menores os gastos com *overhead*, enquanto o oposto é observado (coeficiente positivo) nas receitas pagas por não residentes (transferências). Estas evidências estão de acordo com o esperado para corroborar a hipótese da literatura referente à possível captura de recursos públicos por governantes e burocratas associada ao fenômeno de ilusão fiscal (BUCHANAN, 1967; WYCKOFF, 1988; STRUMPF, 1988; MENDES, 2005).

Tabela 6 – Resultados das estimações: variável dependente despesas com *overhead per capita*

Variáveis / Especificações	I	II	III	IV	V	VI	VII
Desmembramento	21,069 ^(a) (4,557)	-14,850 ^(a) (4,648)		-25,059 ^(a) (3,993)	-58,393 ^(a) (6,207)		20,317 ^(a) (4,580)
Desmembramento* Transferências		0,041 ^(a) (0,001)		0,051 ^(a) (0,001)	0,045 ^(a) (0,002)		
Receitas de Transferências <i>per capita</i>	0,116 ^(a) (0,001)	0,111 ^(a) (0,001)	0,043 ^(a) (0,009)	0,089 ^(a) (0,001)	0,262 ^(a) (0,002)	0,200 ^(a) (0,001)	0,116 ^(a) (0,001)
Arrecadação Própria <i>per capita</i>	-0,020 ^(a) (0,004)	-0,016 ^(a) (0,004)	-0,241 ^(a) (0,001)	-0,004 (0,003)	-0,016 (0,015)	-0,183 ^(a) (0,005)	-0,020 ^(a) (0,004)
Desmembramento 1997			9,259 ^(c) (4,667)			9,743 (8,166)	
Desmembramento 2001/05			2,212 (11,312)				
Desmembramento 2001						39,587 ^(a) (10,021)	
Desmembramento 2005						14,228 (35,812)	
Covariadas e <i>Dummies</i> Anuais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	66.849	66.849	21.365	62.255	10.241	66.849	66.849
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² (overall)	0,725	0,735	0,553	0,717	0,742	0,735	0,725

Erros padrão (robustos) entre parênteses. ^(a) Significativo a 1%. ^(b) Significativo a 5%. ^(c) Significativo a 10%.

Considerações finais

Este estudo avalia como uma maior descentralização política influencia o comportamento fiscal nos municípios brasileiros. Como *proxy* para a maior descentralização, são utilizados os desmembramentos territoriais para a criação de municípios dos anos 1990 e 2000. Assume-se, assim, a premissa da literatura de que uma área com um município se torna politicamente mais descentralizada após se desmembrar em dois ou mais. As principais hipóteses testadas são as de ilusão fiscal estimulando, pelo lado das receitas, um baixo esforço fiscal e, pelo lado das despesas, uma captura de recursos públicos por governantes e burocratas. Adicionalmente, são testadas as hipóteses de conluio de interesses entre os governantes e empresários (conspiração dos influentes) e do governo se comportando como um Leviatã para aumentar o seu tamanho. Tais hipóteses são averiguadas por estimações econométricas por “diferenças em diferenças” com um painel de municípios brasileiros com dados disponíveis para aos anos de 1995 a 2011.

O esforço fiscal é analisado por meio do comportamento da arrecadação tributária própria *per capita*. Para todos os municípios, os resultados refutam a hipótese de relaxamento fiscal à medida que eleva o montante de recursos recebidos via transferências intergovernamentais, mas sugerem que os governos municipais têm o comportamento Leviatã – maximização das receitas independentemente da fonte. Ademais, o desmembramento não é associado a um efeito direto sobre a arrecadação própria. Porém, os municípios desmembrados reagem menos a aumentos das receitas de transferências *per capita*, o que sinaliza um relativo baixo esforço fiscal nestes.

Baseando-se na literatura (segunda seção), é plausível esperar que a maior proximidade entre eleitores e governantes decorrente da descentralização melhore a cesta de bens e serviços ofertados à população, refletindo uma maior alocação de recursos para gastos relacionados mais diretamente ao atendimento de demandas sociais e econômicas. Para avaliar tal possibilidade, o estudo agrega as despesas por funções em: sociais, econômicas e com *overhead*. As sociais e as econômicas são consideradas como as diretamente associadas às demandas da população. Devido às funções que a compõem, é aqui defendido que as econômicas podem ser produtivas ao crescimento econômico, mas sujeitas à captura por setores influentes (hipótese do conluio de interesses). Já as com *overhead*, conforme a literatura, podem refletir recursos canalizados para burocracia ou governantes – *proxy* para a captura de recursos derivada de ilusão fiscal.

Para as despesas sociais *per capita*, os resultados são favoráveis à hipótese de ilusão fiscal em todos os municípios, pois sinalizam relações positivas entre gastos sociais e receitas, tanto próprias como de transferências, sendo os efeitos superiores nas próprias – o que pode refletir um maior controle social nas receitas pagas diretamente por residentes. O desmembramento é associado a um crescimento médio das despesas sociais inferior nos municípios desmembrados. Os resultados sugerem que tal efeito negativo advém de motivações próprias destes municípios e não da redistribuição de receitas de transferências para eles, que é evidenciada na literatura.

No caso das despesas econômicas *per capita*, os resultados sinalizam que quanto maiores os recursos recebidos por transferências intergovernamentais, maiores são tais tipos de gastos em todos os municípios. Tal efeito positivo é superior nos desmembrados devido a prováveis motivações próprias e não apenas ao recebimento de transferências, pois diretamente a secessão também é associada a crescimento médio positivo dos gastos econômicos. Se tais despesas, por ocorrerem em setores econômicos que tendem a ser mais organizados e influentes, forem consideradas como *proxy* para a captura de recursos públicos por um conluio de interesses entre governantes e empresários, os resultados sugerem que as secessões induzem tal captura. A favor da interpretação, a literatura aponta motivações políticas como determinantes das secessões. Se tal interpretação não for aceita, pode-se inferir, no mínimo, que as secessões aumentaram gastos que podem estimular mais o crescimento econômico comparativamente aos com *overhead*, mas ao custo de reduzir os gastos sociais, que tendem a beneficiar segmentos mais vulneráveis.

Para as despesas com *overhead*, considerando todos os municípios, são obtidas evidências favoráveis à hipótese de ilusão fiscal induzindo a captura de recursos públicos por burocratas e governantes – a relação com as receitas de transferências (pagas por não residentes) é positiva e é negativa a relação com a arrecadação própria (paga por residentes). Os resultados sugerem, ainda, que a captura é maior nos municípios desmembrados, mas é possível que esta não decorra de motivações próprias destes municípios e sim da redistribuição de recursos para eles.

Portanto, pode-se apontar que a descentralização política brasileira nos anos 1990 e 2000 influenciou o desempenho fiscal geral dos municípios, tanto pelas receitas como pelas despesas. Tal afirmação fundamenta-se nos resultados da *proxy* desmembramento. Mesmo se esta for questionada quanto a sua capacidade de captar os benefícios atribuídos à descentralização, no mínimo, ela reflete um dos efeitos adversos deste processo no Brasil: a criação de municípios. Assim, o estudo investiga consequências deste efeito, contribuindo com evidências adicionais a um debate importante, principalmente por persistirem indefinições para novas secessões.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. “Finanças públicas, democracia e *accountability*”. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs.) *Economia do Setor Público no Brasil*, Campus, 2004.
- ALVES, A. C. *O contexto institucional e a relação entre Executivo e Legislativo na criação de municípios no Paraná, 1988-1996*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, UFP, 2006.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J. S. *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. Princeton University Press, 2009.

- ARAÚJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B. “Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil”. *Estudos Econômicos*, v.46, n.1, São Paulo, jan./mar., 2016.
- BALTAGI, B. H. *Econometric analysis of panel data*. Chichester: Wiley and Sons Ltda., 2001.
- BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. “Capture and governance at local and national levels”. *The American Economic Review*, v.90, n.2, pp. 135-139, May, 2000.
- BORSONI, H. “Relações entre política e economia, Teoria da Escolha Pública”. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs.) *Economia do Setor Público no Brasil*, Campus, 2004.
- BLANCO, F. A.; CARVALHO, L. M. “Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros – 1996”. *Pesquisa Planejamento Econômico*, v. 31, n. 1, 2001.
- BRASIL. *Lei Federal nº 4.320*. 17 de março de 1964.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 15*. 12 de setembro de 1996a.
- BRASIL. *Lei Federal nº 9.424*. 24 de dezembro de 1996b.
- BRASIL. *Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão*. 14 de abril de 1999.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101*. 4 de maio de 2000.
- BRASIL. *Lei Federal nº 11.494*. 20 de junho de 2007.
- BRASIL. *Portaria nº 753 do Ministério da Fazenda*. 21 de dezembro de 2012.
- BREMAEKER, F. E. J. “Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções”. *Revista de Administração Municipal*, v.40, n.206, pp. 88-99, jan./mar., 1993.
- BRENNAN, G. BUCHANAN, J. M. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Liberty Fund, 2000.
- BUCHANAN, J. *Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967.
- CALDAS, E. L. *O processo de criação de municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista*. Dissertação de Mestrado, FGV, São Paulo, 2002.
- CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. “Os gastos públicos no Brasil são produtivos?”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.23, jun., 2001.
- CARD, D. “Using regional variation to measure the effect of the federal minimum wage”. *Industrial and Labors Relations Review*, n.46, 1992.
- CASE, A. C.; ROSEN, H. S.; HINES JUNIOR, J. R. “Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states”. *Journal of Public Economies*, v.52, n.3, 1993.
- CIGOLINI, A. A. *Fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná*. Dissertação de Mestrado, UFSC, 1999.
- CIGOLINI, A. A. “A criação de municípios: uma ação transescalar resultado da relação sociedade e espaço”. *Sociedade e Território*, v.29, n.1, pp. 71-83, jan./jun., 2017.
- COSSIO, F. A. B. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica (PUCRJ), Rio de Janeiro, 1998.
- COX, D. R. *Planning of experiments*. Wiley, Oxford, 1958.
- DAVOODI, H. R.; GRIGORIAN, D. A. “Tax potential vs. tax effort: a cross-country analysis of Armenia’s stubbornly low tax collection”. *IMF Working Paper*, n.7/106, 2007.
- DEVARAJAN, S.; SWAROOP, V.; ZOU, H. F. “The composition of public expenditure and economic growth”. *Journal of Monetary Economic*, v.37, pp. 313-344, 1996.
- DUFLO, E.; GLENNERSTER, R.; KREMER, M. “Using randomization in development economics research: a toolkit”. *MIT Department of Economics Working Paper*, n.6, v.36, 2006.

- FÁVERO, E. *Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios: avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais*. Tese de Doutorado em Engenharia Urbana, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- FENOCHIETTO, R. PESSINO, C. “Understanding countries’ tax effort”. *IMF Working Paper*, n.13/244, 2013.
- FRATA, A. M.; PERIS A. F. “A problemática das emancipações municipais: o caso de Santa Tereza do Oeste-PR”. *Ciências Sociais Aplicadas*, v.2, pp. 65-76, Cascavel, 2002.
- GALASSO, E.; RAVALLION, M. “Decentralized targeting of an antipoverty program”. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v.89, n.4, pp. 705-727, Apr., 2005.
- GALIANI, S.; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, E. “Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality”. *Journal of Political Economy*, n.1, 2005.
- GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. “Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.36, pp. 311-348, jan./jun., 2011.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Campus, 2000.
- GLAESER, E. L. “Inequality”. *NBER Working Paper Series*, n.11511, Aug, 2005.
- GOMES, G. M. MAC DOWELL, M. C. “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico, nem sempre é bom para o social”. *Texto para Discussão do IPEA*, n.706, IPEA, 2000.
- GRADSTEIN, M. JUSTMAN, M. “The democratization of political elites the decline in inequality in modern economic growth”. In: BREZIS, E. TEMIN, P. (eds). *Elites Minorities and Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam, 1999.
- GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. “Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil”. *Economia Aplicada*, v.11, n.2, Ribeirão Preto, abr./jun., 2007.
- HARTMANN, B.; BOYCE, J. *A quiet violence: voices from a Bangladesh Village*. Zed Books, 2ª ed., London, 1983.
- KHAIR, A. A.; MELO, L. “O sistema tributário e os impostos sobre o patrimônio”. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs.) *Economia do Setor Público no Brasil*, Campus, 2004.
- MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. “Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis”. *Revista de Contabilidade e Finanças*, v.20, n.51, 2009.
- MAGALHÃES, J.C. “Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil”. In: CARVALHO, A. X. Y.; ALBUQUERQUE, C. W.; MOTA, J. A.; PIANCASTELLI, M. (orgs.). *Dinâmica dos Municípios*, IPEA, Brasília, 2008.
- MATTOS, E. ROCHA, F. PONCZEK, V. “Efeitos da divisão municipal na oferta de bens públicos e indicadores sociais”. *Revista Brasileira de Economia*, v.67, n.3, 2013.
- MELLO, D. L. de. “A multiplicação de municípios no Brasil”. *Revista de Administração Municipal*, v.39, n.203, pp. 23-28, IBAM, Rio de Janeiro, 1992.
- MENDES, M. J. “Federalismo fiscal”. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs.) *Economia do Setor Público no Brasil*, Campus, 2004.
- MENDES, M. J. “Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments”. *Revista de Economia Aplicada*, v. 9, pp. 427-444, 2005.
- MENDES, M. J.; ROCHA, F. F. *Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. VIII Prêmio Tesouro Nacional, ESAF, Brasília, 2003.
- MORA, M.; VARSANO, R. “Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties”. *Textos para Discussão do IPEA*, n.854, dez., 2001.
- NORONHA, R. “Criação de novos municípios: o processo ameaçado”. *Revista de Administração Municipal*, v.43, n.219, pp. 110-117, abr./dez., IBAM, Rio de Janeiro, 1996.
- OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Nova York, 1972.
- OATES, W. E. “An essay on fiscal federalism”. *Journal of Economic Literature*, n.3, 1999.

- OXLEY, H.; MARTIN, J. P. “Controlling government spending and deficit: trends in the 1980s and prospects for the 1990s”. *OECD Economic Studies*, n.17, 1991.
- RIBEIRO, T. B.; TONETO JÚNIOR, R. “As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.27, jun./dez., 2004.
- ROCHA, M. S. B.; MATTOS, E. H. C.; SAIANI, C. C. S. “Descentralização e provisão de serviços públicos: evidências a partir da criação dos municípios brasileiros no setor de saneamento básico”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.47, pp. 105-150, 2017.
- ROSENBLATT, D.; SHIDLO, G. “Quem tem mais recursos para governar? Uma comparação das receitas per capita dos estados e municípios brasileiro”. *Revista de Economia Política*, v.16, n.1(61), pp. 101-106, jan./mar., 1996.
- ROY, A. D. “Some thoughts on the distribution of earnings”. *Oxford Economic Papers*, v.3, n.2, Jun., 1951.
- RUBIN, D. B. “Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies”. *Journal of Educational Psychology*, v.66, n.5, 1974.
- RUBIN, D. B. “Assignment of treatment group on the basis of a covariate”. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, n.2, Mar., 1977.
- RUBIN, D. B. “Bayesian inference for causal effects: the role of randomization”. *The Annals of Statistics*, v.6, n.1, Jan., 1978.
- RUBINCHIK-PESSACH, A. “Can decentralization be beneficial?” *Journal of Public Economics*, v.87, n.7, pp. 1.231-1.249, jul., 2005.
- RUGGERI, G. C.; VAN WART, D.; ROBERTSON, G. K.; HOWARD, R. “Vertical fiscal imbalance and the reallocation of tax fields in Canada”. *Canadian Public Policy*, n.XIX, 1993.
- SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S.; ANDRADE, T. A. “Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias”. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. IPEA, Brasília, 2001.
- SACHSIDA, A.; MONASTERIO, L.; LIMA, I. M. “Criação de municípios depois do PLS 98/2002: uma estimativa preliminar”. *Notas Técnicas do IPEA*, nº 6, dez., 2013.
- SANZ, I. VELAZQUEZ, F. J. “Determinants of the composition of government expenditure by function”. *European Economy Group Working Papers*, n. 13, 2002.
- SHIKIDA, C. D. *A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais*. III Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional, ESAF, 1998.
- SIMONSEN, R.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. IPEA, 3ª ed., 2010.
- STRUMPF, K. S. “A predictive index for the flypaper effect”. *Journal of Public Economics*, n.69, pp. 389-412, 1998.
- TEIXEIRA, M. F. *Composição dos gastos dos Estados Brasileiros, 1983/99*. STN, VII Prêmio Tesouro Nacional, ESAF, Brasília, 2001.
- TIEBOUT, C. “A pure theory of local expenditures”. *Journal of Political Economy*, n.5, 1956.
- TOMIO, F. R. L. “A criação de municípios após a Constituição de 1988”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v.17, n.48, São Paulo, fev., 2002.
- UN NABI, R.; DATTA, D.; CHAKRABARTY, S.; BEGUM, M.; CHAUDHURY, N. J. *Consultation with the poor: participatory poverty assessment in Bangladesh*. NGO Working Group on the World Bank, Bangladesh, 1999.
- WAGNER, A. *Finanzwissenschaft*. Leipzig, 1890.
- WYCKOFF, P. G. “A bureaucratic theory of flypaper effects”. *Journal of Urban Economics*, v.23, pp. 115-129, 1988.