

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TAMANHO DO GOVERNO NO BRASIL*

Kelly Pereira Guedes[§]
Carlos Eduardo Gasparini[□]

RESUMO

A descentralização fiscal experimentada pelo Brasil a partir dos anos 80, com o conseqüente fortalecimento financeiro e político de Estados e municípios, foi um processo não planejado que acumula uma série de críticas. O presente trabalho tem como objetivo analisar quais os possíveis efeitos dessa tendência sobre o tamanho do governo no País. Os resultados, obtidos por meio da análise econométrica de dados em painel para 26 Unidades Federativas brasileiras, sugerem que a descentralização fiscal está relacionada inversamente com o tamanho do governo, confirmando a expectativa dos modelos que vêem na descentralização um meio de evitar o crescimento exacerbado do Estado. Todavia, o impacto de disciplina da descentralização sobre o tamanho do governo pode ser anulado quando há recurso excessivo a transferências intergovernamentais, como é o caso do Brasil.

Palavras-chave: tamanho do governo, descentralização fiscal, dados em painel.

ABSTRACT

The non-planned decentralization process starting from the eighties in Brazil, which resulted in financial and political strengthened of states and municipal districts, receives a lot of criticism. The goal of the present study is to analyze the possible effects of this tendency on government's size in the country. Econometric panel data analysis for 26 brazilian states suggests that fiscal decentralization is negatively related with government's size, confirming the hypotheses of models that see in the government's decentralization a way of avoiding the exacerbated growth of the State. However, the impact of discipline of decentralization can be annulled if a strong dependence exists on the intergovernmental transfers.

Key words: government's size, fiscal decentralization, panel data.

JEL: H77, H72.

* Agradecemos as valiosas contribuições feitas por dois pareceristas anônimos. Os erros ainda presentes no trabalho são de inteira responsabilidade dos autores.

§ Mestre em Economia pela Universidade Católica de Brasília – UCB. E-mail: kguedes3@mail.gatech.edu.

□ Professor adjunto da Universidade Católica de Brasília – UCB. E-mail: gasparini@ucb.br.

Endereço para contato: Universidade Católica de Brasília, Campus II, SGAN 916, Av W5, sala A – 117. Asa Norte – Brasília – DF. CEP 70790-160.

Recebido em março de 2006. Aprovado em junho de 2007.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, desde o período colonial, foi administrado de forma centralizada. Mesmo com a proclamação da república, a administração dos recursos para o desenvolvimento de atividades estatais esteve concentrada sob o domínio do governo central. Todavia, a partir de 1930, após uma progressiva ampliação das funções públicas, a União passou a partilhar uma fração dos recursos financeiros e das capacidades administrativas com os demais níveis de governo. Durante o regime militar (1964-1985), o governo federal ampliou a sua capacidade de gerar recursos financeiros, a concentração dos recursos fiscais e a formulação de políticas na União. Entretanto, o sistema de transferências intergovernamentais estabelecido na reforma tributária de 1967 tentava compensar, em termos dos gastos, a forte centralização tributária.

O fenômeno da descentralização fiscal caracteriza-se pela participação mais acentuada das instâncias subnacionais de governo, tanto no financiamento como nos gastos governamentais. O processo experimentado pelo Brasil a partir dos anos 80, no entanto, não foi planejado. Ocorreu a partir de conflitos entre a União, Estados e municípios resultantes da concentração de recursos na União imposta pelo regime ditatorial. A descentralização brasileira, assim, teve como um de seus objetivos o fortalecimento financeiro e político de Estados e municípios, em detrimento do governo central, como forma de fortalecer a democracia então em vias de restabelecimento.

A Constituição Federal de 1988, movida por esses ideais, promoveu diversas mudanças no federalismo fiscal brasileiro. Os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em condição de igualdade com os Estados em relação a direitos e deveres, passando a assumir também papel de maior importância na prestação dos serviços de âmbito local e social. O fortalecimento financeiro dos municípios, entretanto, deu-se muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária.

Com base nas informações contidas na Tabela 1, podemos observar que, em 2000, as transferências correntes dos municípios brasileiros representavam, em média, 66% das receitas municipais, passando para 68,4% no ano de 2002. Já a receita tributária significava apenas 17,8% da receita total dos municípios brasileiros, passando para 17,1% em 2002. O alto grau de dependência financeira dos municípios é explicado pelo modesto desempenho das receitas tributárias, resultado da estrutura tributária vigente, que reserva à União e aos Estados os tributos de maior valor arrecadatório. Além disso, a tributação ainda é bastante concentrada nas capitais dos Estados e nas maiores cidades do País, especialmente nas regiões mais desenvolvidas.

Tabela 1 – Distribuição das receitas médias municipais segundo as grandes regiões no ano de 2000 e 2002

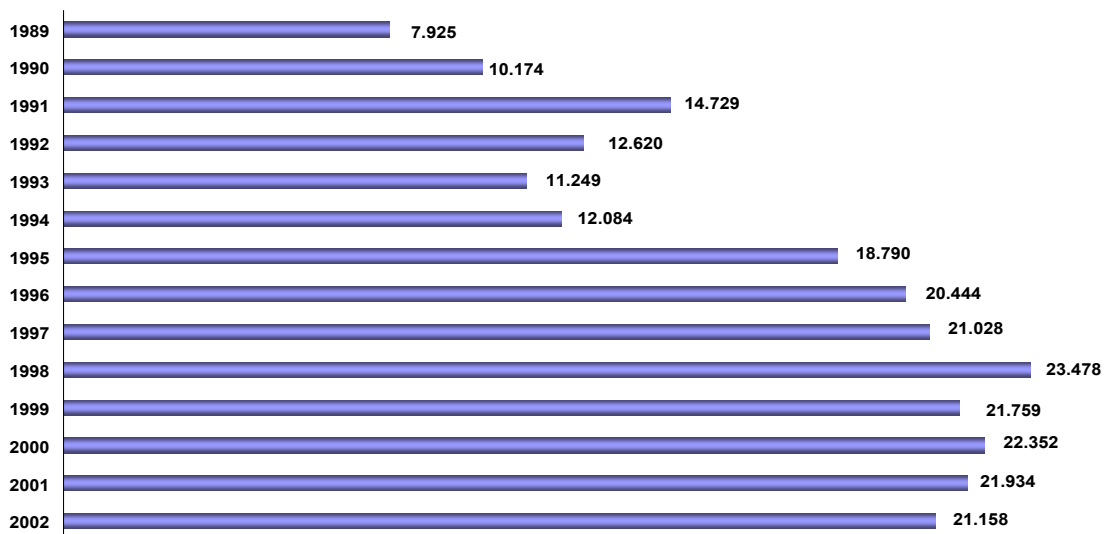
Brasil e Regiões	Receita Total			Receita Tributária			Transferências Correntes			Outras Receitas		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Brasil	100	100	100	17,8%	17,5%	17,1%	66,0%	69,8%	68,4%	16,1%	12,7%	14,5%
Norte	100	100	100	12,6%	9,9%	8,6%	72,7%	84,2%	84,6%	14,6%	5,9%	6,8%
Nordeste	100	100	100	11,4%	9,3%	8,4%	75,6%	83,5%	82,2%	13,0%	7,2%	9,5%
Sudeste	100	100	100	23,8%	22,9%	23,3%	59,0%	62,2%	59,9%	17,2%	14,9%	16,8%
Sul	100	100	100	14,9%	15,0%	14,5%	66,4%	68,6%	66,6%	18,7%	16,4%	18,9%
Centro-Oeste	100	100	100	12,5%	10,9%	11,4%	73,5%	81,6%	80,4%	14,0%	7,5%	8,1%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Observa-se ainda que o peso das transferências correntes na estrutura de financiamento é notavelmente maior nas regiões menos desenvolvidas (superior a 80% no Norte, Nordeste e no Centro-Oeste em 2002) em comparação com a participação desse mecanismo de financiamento nos municípios das regiões Sul e Sudeste (66,6% e 59,9%). Como destacam Serra e Afonso (1999), a concentração da arrecadação tributária federal nas regiões desenvolvidas é contrabalançada por um esquema de repartição de impostos que beneficia basicamente as regiões mais pobres.

De fato, a maioria dos municípios não dispõem de receita própria compatível com as demandas de sua auto-sustentação. No entanto, a arrecadação própria municipal ostentou um intenso acréscimo no período compreendido entre 1988 e 2002, conforme apresentado no Gráfico 1. Entre 1994 e 1998, o crescimento foi de 94,3% e, após este período, o nível de arrecadação estabilizou-se no patamar entre R\$ 21 bilhões e R\$ 22 bilhões.

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação própria municipal 1989 – 2002 – R\$ milhões de 2002



Fonte: STN e Balanços Municipais. Inclui todas as contribuições para seguridade social. Valores deflacionados pelo IGP-DI.

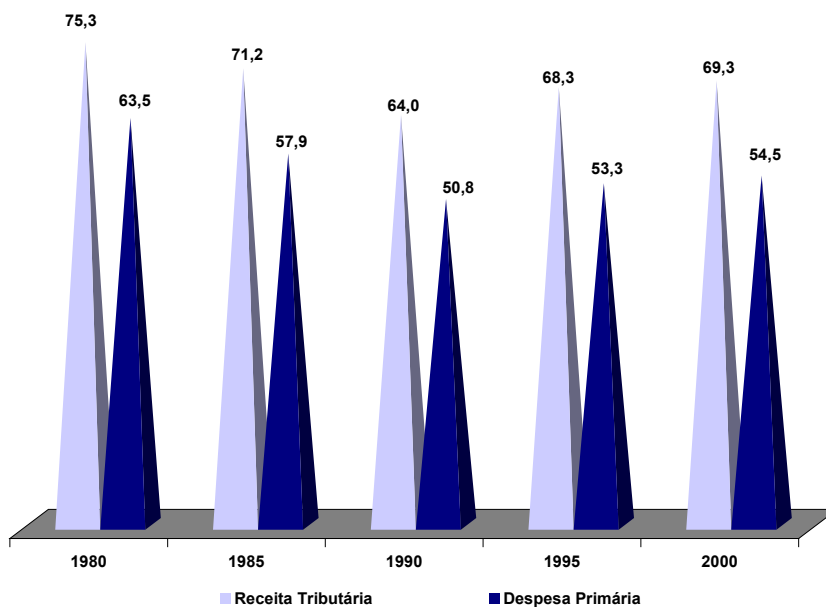
A tendência para a descentralização fiscal nas duas últimas décadas é nítida, como ilustrado no Gráfico 2, que mostra o grau de centralização da receita e dos gastos do governo federal.¹ A centralização das receitas tributárias reduziu-se 6 pontos percentuais durante as duas últimas décadas. Do mesmo modo, o grau de centralização dos gastos (proporção dos gastos totais do governo executada pelo governo central) diminuiu em 11 pontos percentuais.

O Gráfico 2 sugere que, embora o Brasil permaneça com certo grau de centralização, a tendência para descentralização é bastante forte: uma extensa porção do orçamento do governo geral é executado pelos níveis de governo subnacionais e está aumentando a parcela de seus orçamentos que é administrada com o mínimo de interferência do governo central. Como alegam Serra e Afonso (1999, p. 9) “os indicadores de descentralização fiscal, medidos pelo índice de participação dos

1 Apesar do crescimento da participação da receita tributária municipal entre 1989 e 2002, o percentual dos recursos disponíveis nos Estados e municípios reduziu-se a partir da segunda metade da década de 90 – ver Afonso (1998) para maiores detalhes. Essa redução reflete estratégia da União para aumento da arrecadação por meio de tributos que não são compartilhados com Estados e municípios, além da subtração de recursos da base de cálculo das transferências constitucionais.

governos subnacionais na receita e no gasto total, além de grande autonomia na cobrança de seus tributos e na elaboração de seus orçamentos, situam o Brasil próximo às federações mais desenvolvidas”.

Gráfico 2 – Grau de centralização fiscal - participação do governo federal no total do governo (%)



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências.

Paralelamente ao processo de descentralização, o Brasil tem assistido a um vigoroso crescimento do tamanho de seu governo. A Tabela 2 apresenta dois indicadores usuais para essa medida e revela que a carga tributária brasileira passou de 10,5% do PIB no início do século passado, para 32,4% ao fim do período. As despesas primárias seguiram o mesmo padrão. Observa-se também que é exatamente nas duas últimas décadas que o crescimento do governo assume maiores proporções, passando de algo como 23% do PIB para mais de 32%, em ambos os indicadores. Em termos de carga tributária, o crescimento foi de 37,8% nas duas décadas, chegando a 45,2% de crescimento, quando se considera a participação das despesas primárias como fração do PIB.

Tabela 2 – Carga tributária brasileira e despesas primárias como fração do PIB – 1900 a 2000

Ano	Carga tributária (% PIB)	Despesa primária (% PIB)
1900	10,5	12,7
1910	12,5	19,0
1920	7,0	11,0
1930	8,1	16,4
1940	12,5	17,5
1950	14,1	19,2
1960	17,1	20,0
1970	25,5	24,7
1980	23,5	23,0
1990	30,2	33,0
2000	32,4	33,4

Fonte: Cossio (2002).

Esse crescimento exacerbado do Estado, ao lado do novo quadro federativo brasileiro, tem gerado uma série de inquietações. Na opinião de Rezende (1997), por exemplo, uma das críticas mais comuns à Constituição de 1988 é que ela promoveu uma forte descentralização de recursos, mas não de atribuições. O governo central perdeu parte de sua receita tributária para os Estados e municípios e, no entanto, não houve uma contrapartida clara, ou seja, não houve uma transferência bem definida dos programas de gastos. E, para completar, os Estados e municípios teriam ajustado rapidamente, ainda segundo aquele autor, os seus gastos em resposta às novas receitas, sem contar que passaram a gastar além dos seus próprios recursos.

Na mesma direção, a opinião de Gomes e Mac Dowell (2000) é de que a descentralização política, a proliferação de unidades municipais e o aumento dos recursos tributários apropriados por estes entes não teriam provocado resultados positivos, pois aumentaram as transferências de receita tributária originadas nos grandes municípios para os pequenos. Isto levaria, provavelmente, à inibição da atividade produtiva nos grandes e médios municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos e médios (ou nas demais regiões).

Ao lado dessas críticas, um ponto relevante no estudo teórico do federalismo fiscal refere-se à questão da estrutura do setor público e às suas implicações para o tamanho e para o crescimento do governo. Oates (1989), por exemplo, afirma que *“existem algumas evidências sugerindo que o aumento da centralização fiscal do setor público é por si só responsável pela rápida expansão do governo”*. Na mesma direção, Brennan e Buchanan (1980, p. 15) destacam que *“a invasão total do governo na economia deveria ser menor, ceteris paribus, quanto mais descentralizados forem os impostos e os gastos”*. Autores como Prud’homme (1995), por outro lado, chamam a atenção para uma série de riscos envolvidos na descentralização fiscal, entre eles o da replicação de estruturas desnecessárias e ineficientes de governo.

Para entender as ligações entre a descentralização e o tamanho de governo, é importante perceber que o conceito de descentralização é complexo e compreende uma variedade de dimensões: a atribuição dos gastos e responsabilidades das receitas entre os diferentes níveis de governo, o grau de autonomia política usufruído pelos governos subnacionais e as espécies de transferências inter-governamentais.

Diante deste contexto, este estudo tem como objetivo analisar quais os possíveis efeitos da tendência para a descentralização fiscal sobre a ampliação do tamanho do governo no Brasil, tomando-se como unidades de comparação 26 Estados do País. O trabalho está dividido em cinco partes, incluindo esta Introdução. Na Seção 2, encontra-se a revisão da literatura teórica e empírica que aborda a relação entre a descentralização fiscal e o tamanho do governo. A Seção 3 descreve o conjunto de variáveis e a metodologia econométrica utilizada. A Seção 4 apresenta e analisa os resultados obtidos e a Seção 5 resume as principais conclusões do estudo.

3 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TAMANHO DO GOVERNO

Descentralização fiscal implica alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições. Estes recebem os benefícios implícitos nos gastos, mas também são

os financiadores de pelo menos parte destes. Esta autonomia nas questões fiscais faz com que pelo menos parte do tamanho global dos orçamentos seja definida localmente.

Há uma vasta literatura relacionando impactos da descentralização fiscal sobre o tamanho do governo. Igualmente vasta é a polêmica sobre o tema. Na verdade, a reflexão sobre as causas do crescimento dos gastos governamentais vai bem além da questão da descentralização. Para se ter uma idéia, já no século XIX cunhou-se a chamada “Lei de Wagner”, que supõe uma relação positiva entre crescimento econômico e tamanho do setor público. Para alguns estudiosos, o crescimento dos gastos públicos seria um processo que acompanha o aumento do nível de renda *per capita* das nações. Fatores como o crescimento econômico e populacional, a crescente urbanização, a evolução da estrutura etária da população e da distribuição de renda, as mudanças tecnológicas, entre outros, seriam motivadores desse fenômeno.

Para outros analistas, o Estado assumiu uma dinâmica nefasta, que tende a perpetuar indefinidamente uma intervenção governamental muitas vezes desnecessária e ineficiente. Alguns exemplos nessa direção partem de teorias que trabalham com hipóteses como: tendência de os burocratas maximizarem os orçamentos; crescimento de grupos especiais de interesse; sujeição das decisões coletivas a distorções geradas por resultados oriundos de regra da maioria, miopia de eleitores e assim por diante.²

Há também autores que sustentam tratar-se da combinação de maior preferência por serviços públicos, com o fato de os mesmos possuírem uma natureza de custos tipicamente crescente.³ No campo da economia política, surgem argumentos relacionando ciclos políticos eleitorais, partidos e gastos públicos.⁴ Por trás desses e de muitos outros modelos está a premissa implícita de que fatores políticos e institucionais possuem um papel relevante na expansão dos gastos públicos.⁵

No caso mais específico de interesse deste trabalho, vários argumentos colocam a descentralização como uma forma de redução dos gastos governamentais. Nessa direção, a descentralização poderia permitir um ajuste mais próximo entre as preferências da população e o conjunto de bens e serviços públicos escolhido pelo governo. Se as preferências são heterogêneas entre as jurisdições, o tomador de decisão descentralizada pode adaptar a cesta de serviços, principalmente aquelas cujos benefícios estão geograficamente concentrados, para melhor adequá-las às preferências da população, em vez de promover cestas padronizadas para o País como um todo.⁶

Segundo Hayek (1945), “os governos locais, por estarem mais próximos da população local, são detentores das informações mais precisas a respeito das preferências locais, e, portanto, podem tomar as melhores decisões”. O maior conhecimento das preferências locais pode aumentar a demanda para a provisão do governo municipal e esse aumento nos gastos locais provavelmente ocorrerá simultaneamente com a queda nos gastos do governo central.

A centralização, por sua vez, permite que o governo obtenha benefícios da coordenação de políticas entre jurisdições. Porém, diminui a responsabilidade do governo perante os desejos de

2 Ver, por exemplo, Niskanen (1975).

3 Esse é o caso de Bradford, Malt e Oates (1969).

4 Ver, por exemplo, Blais, Blake e Dion (1993) e Milesi-Ferreti, Perotti e Rostagno (2000).

5 Rezende (2006) faz uma abrangente revisão da literatura que relaciona fatores políticos e institucionais à expansão dos gastos públicos. Segundo o autor, os modelos podem ser classificados em quatro grupos: *i*) os que se debruçam sobre sistemas tributários, competição política e ilusão fiscal; *ii*) os que analisam o tamanho do legislativo e o papel dos partidos; *iii*) trabalhos sobre *accountability*, descentralização e gastos públicos e *iv*) modelos que analisam sistemas eleitorais, regimes políticos e expansão dos gastos.

6 Persson e Tabellini (1994) argumentam que, no caso de programas com benefícios localizados, a centralização cria oportunidades para *rent-seeking*, o que aumentaria o tamanho do governo.

qualquer região ou localidade específica.⁷ A descentralização poderia, ainda, contribuir para reduzir os problemas de distribuição, introduzindo elementos de competição que aumentam os incentivos para os governos agirem de acordo com os interesses dos cidadãos. Se uma grande descentralização aumenta a competição no setor público, então isso pode conduzir a cargas tributárias relativamente mais baixas (Marlow, 1988). Logo, quanto maior o número de jurisdições fiscais, maior a competição potencial do setor público.

Na mesma linha, Tiebout (1956) alega que, por meio da comparação entre várias jurisdições, os cidadãos podem observar a provisão dos bens públicos e, com base em suas preferências, determinar aquela que lhes proporciona maior bem-estar. Os cidadãos sairiam em busca de jurisdições com impostos menores perante qualquer tentativa de aumentar o imposto pago para a provisão de bens e serviços públicos indesejados. Assim, a competição entre as jurisdições por contribuintes e por recursos econômicos móveis provavelmente restringiria os poderes tributários do governo, encorajando a provisão dos bens e serviços públicos locais com custos mais eficientes. Os gastos do governo central se reduziriam como resultado da descentralização fiscal e, desta forma, o tamanho global do setor público também diminuiria.⁸

3.1 Hipótese do Leviatã

Partindo de uma analogia com a teoria tradicional do monopólio, Brennan e Buchanan (1980) sugeriram a hipótese de que o governo se comportaria como um **leviatã**⁹ monolítico que busca maximizar suas receitas exercendo poder de monopólio sobre os cidadãos. Nesse cenário, os autores vêem na gestão fiscal descentralizada um mecanismo capaz de limitar o crescimento do tamanho do Estado. A competição entre governos locais reduziria o poder de monopólio e poderia, assim, controlar o “apetite” dos governantes.

De forma sintética, a hipótese levantada por aqueles autores sustenta que a intromissão do governo na economia seria, *ceteris paribus*, tanto menor quanto maior fosse o grau de descentralização tributária e de gastos públicos. Haveria, assim, uma relação inversa entre o tamanho do setor público e a descentralização fiscal. Com isso, o conjunto de argumentos que sustentam uma relação **inversa** entre descentralização fiscal e tamanho do governo ficou conhecido na literatura como “hipótese do Leviatã”.

Segundo aqueles autores, o setor público buscaria maximizar receitas explorando seu poder de monopólio, uma vez que os governantes teriam incentivos para tentar ampliar a receita tributária que extraem da economia. No entanto, da mesma forma que a competição no setor privado disciplina o mercado, a competição entre as diferentes jurisdições em um sistema descentralizado também poderia limitar a influencia monopolista de um grande governo central. Em sua versão federativa, portanto, a hipótese do Leviatã implica que, *ceteris paribus*, o tamanho total do governo varia inversamente com o aumento da descentralização fiscal. Com base nesta perspectiva, Bren-

7 Ver a esse respeito Seabright (1996).

8 Brennan e Buchanan (1980), entretanto, sustentam que se a descentralização fiscal, em vez de proporcionar a competição, estimular o conluio entre as jurisdições, os gastos poderão aumentar em vez de diminuir. No ambiente de conluio, as pressões competitivas do federalismo fiscal seriam reduzidas.

9 Monstro marinho mitológico, cujo despertar é temido, o Leviatã foi associado ao Estado de forma emblemática por Hobbes (1588-1679). Este autor, entretanto, era um defensor do Absolutismo e via no poder coercitivo do Estado a única maneira de se alcançar um maior equilíbrio social. Descrição do significado mitológico do termo pode ser encontrada em Fouilloux *et al.* (1998).

nan e Buchanan desenvolvem uma constituição cujo objetivo principal é conter o governo. A descentralização fiscal seria, por si só, uma restrição poderosa sobre o Leviatã.

Oates (1985) identificou três hipóteses alternativas para o modelo do Leviatã. A primeira é que não existiria relação sistemática entre o tamanho do setor público e a descentralização fiscal. A explicação para esta alternativa é que o governo maximiza a utilidade do eleitor mediano e que os serviços públicos são providos sob a hipótese de retornos constantes de escala. A segunda alternativa propõe uma associação positiva entre o setor público e a descentralização fiscal, ou seja, o aumento da descentralização provocaria uma perda de economia de escala devido ao aumento nos custos de administração. A terceira alternativa, discutida por Oates e Wallis (1988), argumenta que os cidadãos têm mais controle sobre as decisões públicas em âmbito local do que em âmbitos estatal e nacional e, conseqüentemente, atribuiriam mais funções e responsabilidade ao governo. A hipótese sustenta, portanto, que o setor estatal local tende a ser tanto maior quanto mais descentralizada for a tomada de decisões.

3.2 Desequilíbrio vertical

Uma das razões geralmente apontadas na literatura para que o desenvolvimento do governo não siga o padrão previsto pela hipótese do Leviatã seria resultado da existência de **desequilíbrios verticais**. Segundo Rugeri *et al.* (1993), desequilíbrio vertical seria a diferença entre receita e gastos dos diferentes níveis de governo em determinado período de tempo, decorrente do maior controle de receitas pelo governo central e de despesas pelos governos locais. Isso aconteceria porque muitas vezes a maneira mais eficaz de arrecadação é centralizada, mas várias ações públicas seriam mais eficientemente exercidas pelos governos locais. Com isso, o governo federal apresentaria fontes de receitas superiores aos seus gastos, enquanto os governos estaduais e locais possuiriam receitas insuficientes para financiar suas ações. Teríamos como resultado a necessidade de estabelecimento de transferências de recursos do governo central para os governos locais.

A existência do desequilíbrio vertical e de transferências em um sistema federativo é problemática por várias razões, mas talvez a preocupação central seja a não satisfação do requisito essencial indutor da eficiência, conforme especificado anteriormente: deveria existir uma correspondência entre receita tributária e gastos para que governantes e governados sintam-se comprometidos com o bom uso de recursos públicos – Bahl e Lim (1994) *apud* Dollery, Fletcher e Rao (1998).

3.3 Ilusão fiscal

A ilusão fiscal é um fenômeno intimamente relacionado ao desequilíbrio vertical e refere-se à percepção parcial dos parâmetros fiscais, devido à informação imperfeita dos contribuintes ou ao comportamento abusivo dos governantes. As transferências da União geram a impressão, para os eleitores da jurisdição receptora, de que não-residentes compartilham o custo de prover serviços públicos adicionais, reduzindo assim os “preços” dos seus serviços. Se uma grande parte dos gastos locais é financiada por transferências, governos subnacionais teriam incentivos para não explorar suas bases tributárias ou para ampliar exageradamente seus gastos. Desta forma, os residentes percebem que os custos dos bens e serviços providos localmente se reduziram e passaram a ser financiados por recursos do restante da economia (Mello, 2001). Ao transferir a responsabilidade do financiamento da provisão local para outras jurisdições, o preço tributário dos serviços locais não é

observado pelos residentes e, conseqüentemente, os governos subnacionais aumentariam seus gastos acima do nível ótimo.

3.4 Efeito *flypaper*

Outra razão aventada para o crescimento do governo diante da descentralização fiscal seria o chamado “efeito *flypaper*”, que compara o impacto de mudanças nas rendas pessoais sobre os gastos públicos locais, por um lado, com o efeito de mudanças nas transferências fiscais sobre os mesmos gastos. Segundo Acosta (2004), este efeito representa a vontade de governos locais aumentarem os seus gastos em uma proporção maior, em função de um aumento nas transferências fiscais, do que quando a renda local aumenta a arrecadação pública na mesma magnitude. Em resumo, o efeito *flypaper* representa a idéia de que as transferências intergovernamentais tendem a ser gastas nas jurisdições receptoras (expansão de gastos) ao invés de serem redistribuídas entre os contribuintes locais por meio da diminuição de impostos.

3.5 Evidências empíricas

Vários autores buscaram determinar empiricamente os efeitos da descentralização sobre o tamanho do setor público. O primeiro a testar a hipótese do Leviatã foi Oates (1985), utilizando dados dos anos 80 para uma amostra de 43 países e para 48 Estados norte-americanos. O autor concluiu, para as duas amostras utilizadas, que não existe uma relação sistemática forte entre o tamanho do governo e o grau de centralização do setor público, contrariando as previsões do modelo.

Nelson (1987), por sua vez, analisou como a estrutura da decisão descentralizada no nível local afeta o tamanho do setor público. O autor considerou a forma de decisão centralizada dos gastos no nível estadual. Os resultados encontrados são consistentes com um princípio básico dos modelos que vêm na descentralização um freio ao Leviatã: a descentralização aumenta a competição entre governos subnacionais. Foram encontradas evidências relativamente fortes de que um setor local centralizado é associado com um nível mais alto de gasto público em relação à renda.

Zax (1989) estudou os efeitos da descentralização no tamanho do setor público local, considerando os municípios dos Estados Unidos. O autor descobriu que o tamanho do setor público local aumenta quando a centralização no governo local aumenta. Este efeito é consistente com a hipótese de que o aumento da centralização reduz a competição entre jurisdições.

Stein (1999) explorou o impacto da descentralização fiscal e a natureza das relações intergovernamentais sobre o tamanho do governo em uma amostra de 20 países da América Latina. O autor concluiu que os governos descentralizados tendem a ser maiores, visto que os governos locais recebem mais recursos para administrar e podem ser confiáveis para oferecer os bens públicos que atendem as preferências do eleitor.

Rogers e Rogers (2000) testaram empiricamente as implicações da teoria de competição política no tamanho do governo, utilizando dados dos Estados norte-americanos para o período de 1950-1990. Os autores praticamente não encontraram nenhuma evidência que apoiasse a hipótese do modelo de competição política – competição por votos conduz a governos maiores. Os resultados encontrados realçam que, na maioria dos casos, uma competição política intensa na disputa para governador age como um obstáculo contra um governo maior.

Mello (2001) examinou a relação entre a descentralização fiscal e o tamanho do governo na **Moldova**. Os resultados encontrados indicam que a descentralização é associada com níveis mais altos de gastos subnacionais naquele país e que a distribuição de renda impõe uma restrição sobre tais gastos. Como na **Moldova**, as instâncias de governo infranacionais não são livres para estabelecer alíquotas de tributação, não existe competição fiscal e, portanto, a hipótese da Conspiração salientada por Brennan e Buchanan (1980) é enfraquecida.

4 ESPECIFICAÇÃO DOS DADOS E ESTIMAÇÃO

Para a verificação empírica das relações postuladas na parte anterior, para o caso brasileiro, tomou-se como unidades de avaliação os governos estaduais do País. Entende-se, entretanto, que a mensuração do tamanho do governo deve ser compreensiva, contemplando os gastos realizados por qualquer das três esferas governamentais. Segundo os nossos propósitos de realizar uma análise na esfera estadual, naturalmente as despesas federais tiveram que ser alocadas aos respectivos Estados aos quais foram destinadas. Para isso, foram tomados como base os Balanços Gerais da União – despesas orçamentárias realizadas por Unidade da Federação. Além disso, as despesas orçamentárias municipais foram somadas para cada Estado. Assim, o tamanho do governo (Tg) foi definido levando-se em consideração a participação das despesas orçamentárias totais¹⁰ (federal, estadual e municipal) no PIB estadual.

A escolha desta variável deve-se ao fato dela ser semelhante, guardadas as devidas proporções, às utilizadas por vários autores, dentre os quais destacamos: Nelson (1987), Stein (1999), Rogers e Rogers (2000) e Mello (2001). Stein (1999), cuja análise foi realizada entre os países da América Latina, define o tamanho do governo para cada país como tamanho do setor público consolidado em relação ao PIB nacional. Rogers e Rogers (2000), que estudaram os Estados norte-americanos, definem o tamanho do governo estadual de quatro maneiras: (a) gastos totais relativo à renda pessoal estadual; (b) gastos totais divididos pela população do Estado; (c) receitas totais relativas à renda pessoal estadual e (d) receitas totais divididos pela população do Estado. Mello (2001), que considerou a descentralização fiscal e o tamanho do governo utilizando dados municipais, definiu o tamanho do governo de duas maneiras: (a) despesas municipais *per capita* e (b) participação dos gastos no PIB municipal.

Várias especificações econométricas foram formuladas, visando identificar o impacto da descentralização fiscal sobre o tamanho do governo. A descentralização foi representada de duas maneiras. Primeiro, pela capacidade de autofinanciamento dos municípios (Caf), que é definida como a participação da receita tributária municipal nas despesas orçamentárias totais. Segundo, pela descentralização dos gastos (D), que é definida como a participação das despesas orçamentárias municipais nas despesas orçamentárias totais do governo.

Além dos indicadores de descentralização, foram utilizados dois indicadores de situação fiscal. Primeiro, tomou-se um indicador relacionado ao desequilíbrio vertical (Dv), representado pela

10 As despesas orçamentárias totais destinam-se ao registro da soma das despesas correntes com as despesas de capital. As Despesas Correntes são todas as operações destinadas à manutenção e funcionamento de serviços públicos, bem como as relacionadas com obras de conservação, adaptação e manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de pessoal, aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por terceiros, operação de escolas e centros de saúde, dentre outras. As Despesas de Capital são aquelas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações: o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

participação das transferências nas receitas orçamentárias totais¹¹ dos municípios, utilizado para avaliar a ilusão fiscal dos municípios. Em segundo lugar, foram consideradas as transferências *per capita* recebidas pelos municípios (*Tpc*).

Tabela 3 – Definição das variáveis

Legenda	Variável	Definição
<i>Tg</i>	Tamanho do governo	Participação das despesas orçamentárias totais, por Estados, no PIB estadual
<i>Caf</i>	Capacidade de autofinanciamento	Razão da receita tributária municipal e as despesas orçamentárias totais
<i>D</i>	Descentralização dos gastos	Participação das despesas orçamentárias municipais nas despesas orçamentárias totais do governo
<i>Dv</i>	Desequilíbrio vertical	Participação das transferências nas receitas orçamentárias totais do município
<i>Tpc</i>	Transferências <i>per capita</i>	Transferências oriundas do governo federal e dos governos estaduais aos governos municipais divididas pela população.
<i>Urb</i>	Urbanização	Taxa média da população urbana residente nos municípios de cada Estado
<i>Dp</i>	Dívida pública	Dívida pública municipal como participação do PIB
<i>Esc</i>	Escolas	Número de estabelecimentos municipais de ensino fundamental
<i>Doc</i>	Docentes por aluno	Número de docentes por alunos no ensino fundamental em escolas municipais
<i>Lix</i>	Taxa de coleta de lixo	Taxa de cobertura de coleta de lixo
<i>Des</i>	Taxa de desemprego	Porcentual da população de 10 anos ou mais desocupada
<i>Ag</i>	Abastecimento de água	Número de residências com cobertura de redes de abastecimento de água

Uma grande quantidade de outras variáveis de controle foi adicionada ao conjunto inicial do modelo. Todavia, devido à existência de correlação entre algumas delas e por simplicidade na exposição dos resultados, trabalhamos com um conjunto mínimo que se mostrou relevante. A exclusão das remanescentes não afeta os resultados qualitativos da análise.¹² As variáveis de controle que permaneceram no modelo foram: taxa de urbanização dos municípios (*Urb*); dívida pública dos municípios (*Dp*); escolas (*Esc*); docentes por alunos (*Doc*); taxa de coleta de lixo (*Lix*); taxa

11 A receita orçamentária engloba as receitas correntes, receitas de capital e as transferências recebidas. A receita corrente é definida como o somatório das receitas tributárias, de contribuição, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, as transferências correntes e as demais receitas correntes.

12 As seguintes variáveis de controle foram utilizadas nas estimações e em seguida excluídas: densidade demográfica (número de habitantes por Km²); população (população residente nos municípios de cada Estado); população idosa (taxa de população idosa residente nos municípios de cada Estado); alunos (população em idade escolar 5 a 19 anos); docentes (número de docentes no ensino fundamental em escolas municipais); cobertura de esgoto (número de domicílios com cobertura de esgotamento sanitário). Como o foco do presente trabalho é a esfera estadual, não foi utilizada a variável “Grau de abertura da economia”, comum nas análises realizadas considerando países.

de desemprego (*Des*) e cobertura de abastecimento de água (*Ag*). O número de escolas, o número de docentes por alunos e a taxa de coleta de lixo são *proxies* para a demanda por bens e serviços públicos, enquanto que taxa de urbanização, cobertura de abastecimento de água e taxa de desemprego capturam as necessidades de gastos. A Tabela 3 resume o conjunto completo das variáveis empregadas nas estimações.

Os dados de receitas e despesas orçamentárias do governo federal foram obtidos nos balanços gerais da União – 1998 / 2003. Os dados estaduais e municipais foram disponibilizados pelo Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional. Os dados sobre taxa de coleta de lixo, urbanização, taxa de desemprego e abastecimento de água são fornecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Já os dados sobre a dívida pública dos municípios são consolidados pelo IBGE – regionalização das contas do setor público: atividade de administração pública. Os dados sobre o número de escolas municipais e o número de docentes por aluno foram obtidos da sinopse estatística da educação básica – censo escolar 1998 / 2002, MEC/INEP/SEEC. Os dados referentes ao PIB estadual foram adquiridos por intermédio da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais (IBGE).

Tabela 4 – Estatística descritiva

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>Tg</i>	104	0,5	0,39	0,2	3,62
<i>Caf</i>	104	0,02	0,01	0	0,07
<i>D</i>	104	0,2	0,06	0,02	0,35
<i>Tpc</i>	104	555,9	197,12	178,32	1362,1
<i>Dv</i>	104	0,33	0,11	0,04	0,61
<i>Urb</i>	104	74,29	10,68	42,29	96,52
<i>Dp</i>	104	0,0004	0,002	0	0,01
<i>Esc</i>	104	5005,6	4868,96	33	23207
<i>Doc</i>	104	5,85	4,16	2,08	18,99
<i>Lix</i>	104	72,55	15,21	27,09	97,66
<i>Des</i>	104	8,65	3	3,4	20,4
<i>Ag</i>	104	4835159	6940486	185382	3,60E+07

Fonte: (dados brutos) Balanços Gerais da União – 1998/2003. Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). IBGE – Regionalização das contas do setor público: atividade de administração pública. Sinopse estatística de educação básica – censo escolar 1998/2002, MEC/INEP/SEEC. IBGE - Diretoria de pesquisas, coordenação de contas nacionais. Elaboração dos autores.

Informações sobre o número de observações, a média e o desvio padrão para as variáveis utilizadas estão apresentadas na Tabela 4. A estrutura dos dados consiste em observações anuais no período de 1998 a 2001 dos municípios brasileiros, agrupados de acordo com os Estados a que pertencem, excluído o Distrito Federal. A eliminação do Distrito Federal é justificada por não existirem municípios em seu território. Os dados estaduais estão disponíveis desde 1995, porém os dados municipais e federais estão disponíveis somente a partir de 1998. Após o ano de 2001, os dados estaduais não estão disponíveis.

Após serem feitas diversas estimações, sempre conservando os indicadores de descentralização e os indicadores fiscais, alterando apenas as variáveis socioeconômicas de controle, foi possível escolher três modelos que se apresentaram mais robustos. A diferença entre eles consiste apenas nos indicadores socioeconômicos. As variáveis de controle utilizadas no modelo 1 foram: urbanização, escolas, taxa de coleta de lixo e taxa de desemprego. No modelo 2 utilizamos: número de docentes por aluno, taxa de coleta de lixo e taxa de desemprego. No terceiro modelo foram empregadas todas as variáveis dos modelos 1 e 2.

Em resumo, para identificar o impacto da descentralização fiscal no governo brasileiro, fizemos uma análise de regressão para dados em painel entre o tamanho do governo (*Tg*) e o seguinte conjunto de indicadores: descentralização fiscal (*Caf* e *D*), situação fiscal (*Tp* e *Dv*) e socioeconômicos (*Urb*, *Dp*, *Esc*, *Doc*, *Lix*, *Des* e *Ag*). Assim, temos as seguintes formulações:

$$\begin{aligned} \text{LnTg}_{it} = & \beta_1 \text{LnCaf}_{it} + \beta_2 \text{LnD}_{it} + \beta_3 \text{LnTpc}_{it} + \beta_4 \text{LnDv}_{it} + \beta_5 \text{LnUrb}_{it} + \beta_6 \text{LnDp}_{it} + \\ & \beta_7 \text{LnEsc}_{it} + \beta_8 \text{LnLix}_{it} + \beta_9 \text{LnDes}_{it} + \sum_{n=1}^5 \delta_n Z_{nt} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{LnTg}_{it} = & \beta_1 \text{LnCaf}_{it} + \beta_2 \text{LnD}_{it} + \beta_3 \text{LnTpc}_{it} + \beta_4 \text{LnDv}_{it} + \beta_5 \text{LnDp}_{it} + \beta_6 \text{LnDoc}_{it} + \\ & \beta_7 \text{LnLix}_{it} + \beta_8 \text{LnDes}_{it} + \sum_{n=1}^5 \delta_n Z_{nt} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} \text{LnTg}_{it} = & \beta_1 \text{LnCaf}_{it} + \beta_2 \text{LnD}_{it} + \beta_3 \text{LnTpc}_{it} + \beta_4 \text{LnDv}_{it} + \beta_5 \text{LnUrb} + \beta_6 \text{LnDp}_{it} + \\ & \beta_7 \text{LnEsc}_{it} + \beta_8 \text{LnDoc} + \beta_9 \text{LnLix} + \beta_{10} \text{LnDes}_{it} + \beta_{11} \text{LnAg}_{it} + \sum_{n=1}^5 \delta_n Z_{nt} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

A definição das variáveis segue o exposto na Tabela 3. Além disso, Z_n , com $n = 1, \dots, 5$, são *dummies* para cada região do Brasil e ε_{it} é um termo de erro, onde i representa os governos subnacionais e t a unidade temporal (ano).

Visto que a estrutura dos dados consiste em observações anuais dos municípios brasileiros no período compreendido entre 1998 e 2001, agrupados por Estados, o modelo econométrico utilizado foi o de dados de painel. Para decidir entre os modelos de efeitos fixos ou aleatórios, ou seja, para se testar a endogeneidade do termo ε_{it} e verificar se o efeito individual α_i é ou não correlacionado com as variáveis explicativas, usamos o teste de Hausman.

Devido às desigualdades socioeconômicas regionais, optou-se pela estimação de interceptos diferentes para cada região do Brasil. Essas *dummies* absorvem as influências de todas as variáveis omitidas que diferem de uma região para outra, mas são constantes ao longo do tempo. Dado que incluímos uma variável *dummy* para cada região do Brasil, o modelo foi estimado sem constante. Usou-se a forma logarítmica, para garantir sua linearidade e permitir melhor comparação entre os estimadores obtidos. Deste modo, os coeficientes estimados representam as elasticidades da variável dependente em relação a cada uma das variáveis explicativas.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados das estimações estão descritos na Tabela 5 e foram obtidos por meio do método de efeitos fixos. O teste de Hausman permitiu, com alta significância, a rejeição da hipótese de que os coeficientes estimados por ambas as técnicas não diferem sistematicamente, o que favorece, por conseguinte, o modelo empregado. Temos ainda a favor do modelo de efeitos fixos o fato deste estudo abarcar todo o universo de municípios brasileiros, agrupados por Unidades da Federação, não apenas uma amostra representativa deles, o que enfraquece a justificativa para tratar o efeito específico como aleatório.

Tabela 5 – Resultado das regressões (método de efeito fixo)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>Caf</i>	-0,107*** (0,061)	-0,119*** (0,063)	-0,152** (0,068)
<i>D</i>	-0,705* (0,094)	-0,749* (0,092)	-0,659* (0,098)
<i>Tpc</i>	0,439* (0,085)	0,490* (0,076)	0,443* (0,085)
<i>Dv</i>	0,136** (0,059)	0,114** (0,059)	0,144* (0,060)
<i>Urb</i>	0,122 (0,323)		0,097 (0,354)
<i>Dp</i>	0,103** (0,041)	0,115** (0,047)	0,077*** (0,044)
<i>Esc</i>	-0,050** (0,024)		-0,126** (0,058)
<i>Doc</i>		0,100 (0,074)	0,044 (0,098)
<i>Des</i>	-0,218** (0,102)	-0,242* (0,097)	-0,206** (0,104)
<i>Ag</i>			0,112 (0,074)
<i>Norte</i>	-2,854** (1,146)	-3,393* (0,645)	-3,050* (1,163)
<i>Nordeste</i>	-2,751** (1,157)	-3,382* (0,613)	-2,999** (1,174)
<i>Sudeste</i>	-3,068** (1,193)	-3,755* (0,630)	-3,342* (1,207)
<i>Sul</i>	-3,275* (1,192)	-3,942* (0,645)	-3,529* (1,207)
<i>Centro-Oeste</i>	-3,064** (1,182)	-3,683* (0,642)	-3,290* (1,193)
R^2	0,95	0,95	0,958
Observações	104	104	104
Teste de Hausman (χ^2)	$\chi^2 = 40,04$	$\chi^2 = 45,76$	$\chi^2 = 34,38$

Obs: Os números entre parênteses são os desvios padrão. * indica significância a 1%; ** indica significância a 5%; *** indica significância a 10%.

Exploraremos, em primeiro lugar, o efeito da capacidade de autofinanciamento dos municípios (*Caf*) sobre o tamanho do governo. Em todos os modelos, esse efeito é negativo e estatisticamente significativo, o que reforça a hipótese dos estudos que afirmam que o aumento da descentralização influencia inversamente o tamanho do governo. Nesse caso, haveria uma redução da concentração dos recursos tributários em poder do governo central (descentralização), o que levaria à maior eficiência, à redução dos gastos e, conseqüentemente, a diminuição do tamanho do governo em geral.

Os ganhos de eficiência estariam relacionados, segundo as teorias anteriormente expostas, à melhor identificação, por parte do governo municipal, das preferências da população local, o que conduz os municípios a gastos mais adequados. Com a pressão da população sobre os governos locais, os gestores arrecadam apenas os impostos necessários ao melhor atendimento da população, o que implica governos municipais eficientes e enxutos. Os gastos do governo central se reduzem em função da descentralização e, portanto, o tamanho do governo global diminui.

No que diz respeito à descentralização dos gastos¹³ (*D*), os resultados são consistentes com os da variável anterior. O coeficiente é negativo e significativo em todos os modelos, indicando que a descentralização dos gastos conduz igualmente a uma redução no tamanho do governo. Esses resultados reforçam, portanto, as previsões dos modelos institucionais baseados na hipótese do Leviatã, em que a descentralização limita o crescimento do governo.

A análise dos indicadores fiscais pode ser utilizada para testar os fenômenos da ilusão fiscal e do efeito *flypaper*. No Brasil, como se destacou anteriormente, a maior parte dos gastos locais é financiada por transferências intergovernamentais. Isso levaria os residentes a perceber que os bens públicos são financiados por outras jurisdições, o que conduz a aumento de gastos acima do nível ótimo. O efeito *flypaper* também é resultado da análise desses indicadores, visto que os governos municipais aumentariam seus gastos devido à existência das transferências (no lugar de reduzir os impostos locais).

No tocante ao desequilíbrio vertical (*Dv*), o coeficiente apresentou o esperado sinal positivo, ou seja, um aumento da participação das transferências nas receitas totais do município aumenta o tamanho do governo. Para o caso brasileiro, este resultado é bastante justificável, pois o sistema de repartição das transferências não possui qualquer mecanismo indutor de eficiência. Considerando o impacto das transferências *per capita* (*Tpc*) sobre o tamanho do governo, observa-se que o coeficiente estimado é significativo e apresenta igualmente sinal positivo, como esperado. Isso mostra que os governos municipais utilizam as transferências intergovernamentais para expandir os gastos.

Com base nos indicadores fiscais, portanto, podemos ressaltar que, apesar de a descentralização diminuir o tamanho do governo, esta não deve ser feita com a ampliação de transferências, ou seja, com desequilíbrio vertical. Quanto maior a participação das transferências no orçamento municipal, menor será a *accountability* local. Este é um fator que amplia o tamanho do governo. Na mesma direção apontam os resultados referentes à dívida pública (*Dp*). Observa-se que uma elevação da dívida municipal provoca um aumento no tamanho do governo. Esse resultado é esperado, uma vez que, caso a posição financeira dos governos locais se torne insustentável, o governo central é obrigado a intervir de modo a resgatá-los. Assim sendo, a receita disponível municipal aumenta com o crescimento da dívida e o tamanho do governo como um todo também. O aumento

13 Quando desmembramos a variável descentralização em gastos administrativos e legislativos, por um lado, e gastos sociais, por outro, os resultados alcançados pelos primeiros foram os mesmos, sendo o coeficiente estimado insignificante para os gastos sociais em todos os modelos.

da dívida pública, da mesma forma que as transferências, pode provocar ilusão fiscal pelo financiamento dos gastos locais, por meio do auxílio do governo central.

Como indicadores socioeconômicos municipais que refletem as necessidades da população por serviços públicos, utilizamos a taxa de desemprego, taxa de coleta de lixo e o abastecimento de água. Para capturar os serviços prestados pelo governo local, utilizamos a taxa de urbanização, o número de escolas e o número de docentes por aluno. As seguintes variáveis apresentaram-se não significantes nos três modelos: urbanização (*Urb*), docentes por aluno (*Doc*) e abastecimento de água (*Ag*). Nos modelos 1 e 3, a variável escola (*Esc*) apresentou uma relação negativa com o tamanho do governo. Esta relação negativa pode ser explicada pelo fato de os municípios, que estão cada vez mais responsáveis pelos gastos em educação (enquanto os serviços prestados pela União estão diminuindo), prestarem serviços mais eficientes e adequados à população local, o que conduz à redução do tamanho do governo como um todo.

Nos três modelos, a variável taxa de desemprego (*Des*) apresentou uma relação negativa com o tamanho do governo. A variável coleta de lixo (*Lix*) apresentou-se significativa apenas no modelo 3, revelando igualmente uma relação inversa. Como podemos observar nos resultados apresentados pelos indicadores socioeconômicos, os municípios parecem ser mais eficientes na prestação dos serviços de interesse local, uma vez que reduzem o tamanho do setor público. Este resultado reforça mais uma vez as teorias que vêm na descentralização uma forma de aumentar a eficiência pública e, conseqüentemente, reduzir o tamanho do governo.

Do ponto de vista regional, observa-se que o tamanho do governo é menor nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do que nas regiões Nordeste e Norte, uma vez que todas as variáveis *dummies* mostraram-se significativas. Este resultado é bastante justificável, dado que no Brasil, devido às históricas desigualdades socioeconômicas regionais, as áreas mais desenvolvidas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) transferem renda para as regiões mais pobres (Norte e Nordeste).¹⁴

6 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou mostrar os efeitos da descentralização no Brasil sobre o tamanho do governo. O teste empírico foi realizado por Estados, com os respectivos municípios agrupados por Unidades da Federação, para o período de 1998 a 2001. Foi utilizado um modelo de dados de painel com efeitos fixos. Foram considerados também diversos fatores socioeconômicos relevantes para a gestão pública no País. Com base nos resultados encontrados, podem ser estabelecidas as seguintes conclusões principais:

- a) a descentralização fiscal (medida pela capacidade de autofinanciamento e pela descentralização dos gastos) contribui para a redução do tamanho do governo brasileiro;
- b) a existência de transferências e de endividamento está diretamente relacionada com o tamanho do governo, ou seja, esses são fatores que contribuem para o seu aumento;
- c) a provisão dos serviços públicos pelos municípios, captada pelas variáveis Escola (*Esc*) e Coleta de Lixo (*Lix*), contribui para a redução do governo como um todo.

Os resultados obtidos demonstram que o aumento da descentralização fiscal no Brasil, que hoje é uma realidade e encontra-se em estágio avançado, conduz a um governo **menor**. Esse é um

¹⁴ Foram empregadas também variáveis *dummy* para cada ano utilizado na amostra. Essas variáveis, no entanto, não se apresentaram significativas e foram retiradas.

resultado que deve ser enfatizado, principalmente diante da avalanche de críticas que o processo de descentralização brasileiro vem recebendo. Este impacto de disciplina da descentralização, porém, pode ser anulado, ou diluído, pelas transferências intergovernamentais e pela dívida pública, que registraram um coeficiente positivo e significativo.

Desta forma, as evidências provenientes da análise econométrica sugerem que a descentralização está correlacionada negativamente com o tamanho do governo, confirmando as hipóteses dos modelos institucionalistas baseados na hipótese de que a descentralização funciona como forma de controlar o crescimento do setor público. No entanto, o recurso às transferências, que no Brasil são utilizadas em larga medida para o financiamento da provisão local, distorce as informações para o cidadão e oculta o verdadeiro custo dos bens e serviços públicos providos localmente. Isto leva os contribuintes a avaliar de forma incorreta os bens e serviços públicos que recebem, gerando a chamada ilusão fiscal. A expansão das transferências intergovernamentais no Brasil resultou da existência de um contínuo desequilíbrio fiscal vertical. A centralização tributária é a causa para o aumento desse desequilíbrio que, de acordo com os nossos resultados, proporciona a expansão do tamanho do governo.

Os resultados deste estudo sugerem duas estratégias complementares, caso se deseje limitar o crescimento exacerbado do governo. Em primeiro lugar, esforços coordenados teriam que ser feitos para o melhor aparelhamento institucional dos municípios e para que as bases tributárias **próprias** dos municípios sejam fortalecidas. Os tributos municipais são todos de base eminentemente urbana e grande parte das municipalidades brasileiras não tem o que tributar, dado que a sua população possui baixa capacidade contributiva. Desse modo, o sistema tributário brasileiro deveria ser repensado, para garantir maior aporte de bases impositivas para os municípios, principalmente para aqueles de pequeno porte e predominantemente rurais.

Reverter a baixa capacidade arrecadatória dos municípios brasileiros, no entanto, não é tarefa fácil. Isso torna quase inevitável o recurso a transferências intergovernamentais, atualmente a principal fonte de financiamento dos governos locais. Percebe-se com isso que a descentralização deve ser acompanhada por um olhar mais atento sobre esse sistema. Esforços deveriam ser envidados no sentido de restringir o seu crescimento ou mesmo reduzi-lo, como já se argumentou. Além disso, para aquelas transferências que são realmente indispensáveis, o modo como são determinadas e distribuídas, principalmente, deveria ser repensado. Mecanismos de incentivo à gestão responsável e eficiente devem ser criados e valorizados.

A despeito da relevância das conclusões encontradas, é importante ressaltar que tais resultados devem ser sempre interpretados com cautela. Análises econométricas são excelentes para apontar tendências gerais. No entanto, há particularidades e movimentos específicos por trás desses fenômenos que, muitas vezes, podem ter um papel fundamental na análise. O crescimento recente do governo no Brasil caminha em paralelo a um processo de descentralização fiscal, o que leva necessariamente a uma nova divisão de trabalho no setor público nacional. A conexão entre esse fenômeno e os resultados apresentados não pode ser perdida de vista. O processo de descentralização, por definição, conduz a uma ampliação do tamanho relativo de Estados e municípios. O que os resultados nos mostram, no entanto, é que o realinhamento institucional resultante tem contribuído para a redução do tamanho **agregado** do governo.

Vale ainda lembrar que há diversas direções em que o presente estudo pode ser ampliado e aperfeiçoado. Inicialmente, deve-se considerar as possíveis ampliações e melhorias nos dados disponíveis. Nessa direção, seria interessante incluir a variável de tamanho do governo sob a ótica das

receitas, o que permitiria uma comparação entre as duas avaliações. Avanços metodológicos na estimação de painéis têm ocorrido e podem ser incorporados ao trabalho. Outra linha de continuidade pode ser estabelecida por estudos que busquem capturar o efeito dos arranjos político-eleitorais sobre o tamanho do setor público. Dessa forma, especificidades da legislação eleitoral poderiam ser incorporadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, P. *The flypaper effect revisited - new estimates in presence of spatial correlation*. University of Illinois at Urbana-Champaign, Illinois, Mar. 2004. 26p.
- Afonso, J. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36., dez. 1998.
- _____; Araújo, E. A. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. jun. 2001. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001530.pdf>. Acesso em: 7 mar 2006.
- Bahl, R. W. *Descentralização fiscal: uma perspectiva mundial*. Brasília, DF: Esaf. 1998. (Texto preparado para o Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e de Gerenciamento Financeiro Local. Viena, Áustria).
- _____; LIM, J. Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries. *The journal of federalism*, v. 27 p. 1-20, 1994.
- Bailey, S. J.; Connolly, S. The flypaper effect: identifying areas for further research. *Public Choice*, v. 95, p. 335-361, Jun. 1998.
- Balanços Gerais da União 1998/2003. Brasília, DF. Ministério da Fazenda, Secretaria Federal de Controle Interno. Presidência da República. Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/cgi/bgul.htm>> . Acesso em: 23 mar. 2005.
- Barrera, A.; Afonso, R. de B. A. (Orgs.). *Relações fiscais intergovernamentais*. A federação em perspectivas: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap/Editora da Universidade Paulista, 1995.
- Blais, A. Blake, D.; Dion, S. Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies. *American Political Science Review*, v. 37, n. 1, p. 40-62. 1993.
- Bradford, D. F.; Malt, R. A.; Oates, W. E. The rising cost of local public services: some evidence and reflections. *National Tax Journal*, v. 22, n. 2, p. 185-202, June 1969.
- Bremaeker, F. E. J. de. *Evolução das finanças municipais no período 1989/1998*. Rio de Janeiro: IBAM/APMC /NAPI/IBAMCO, 2000.
- _____. *Panorama das finanças municipais no período 1997/2000*. Rio de Janeiro: IBAM/APMC /NAPI/IBAMCO, 2002.
- _____. *Panorama das finanças municipais em 2001*. Rio de Janeiro: IBAM/APMC /NAPI/IBAMCO, 2003.
- Brennan, G.; Buchanan, J. *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. New York: Cambridge University Press, 1980.
- Cossio, F. A. B. O crescimento do Estado e a evolução do federalismo brasileiro no século XX. *Anais do XXX Encontro Nacional de Economia – ANPEC*. Nova Friburgo, RJ. 2002. CD-ROM.
- Dollery, B.; Fletcher, M.; Rao, P. Funding local government in Australia: the evolution of untied commonwealth financial assistance. *Journal of Public Budgeting, Accounting e Financial Management*, v. 10, n. 4, p. 481-498, 1998.
- Fouilloux, D. et al. *Dicionário cultural da Bíblia*. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

- Gasparini, C. E.; Melo, C. S. L. *Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM*. In: VIII Prêmio Tesouro Nacional 2003. Tópicos Especiais de Finanças Públicas.
- Gemmell, N. et al. Fiscal illusion and political accountability: theory and evidence from two local tax regimes in Britain. *Public Choice*, v. 110, p. 199-224, 2002.
- Giambiagi, F.; Além, A. C. D. *Finanças Públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- Gomes, G.M.; Mac Dowel M. C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: Ipea, fev. 2000. (Texto para Discussão, 706).
- _____. *Os elos frágeis da descentralização - observações sobre as finanças dos municípios brasileiros*, 1995. EG/FJP/WBI/PBH/ESAF/IPEA, mar. 2000. (Curso de Gestão Urbana e de Cidades)
- Gremaud, A. P. *Descentralização: tomada de decisões fiscais em democracias descentralizadas*. Brasília, DF, Esaf, 1999. (Texto preparado para o 1º Curso de Gestão Urbana e Municipal).
- Hayek, F. A. The use of knowledge in society. *American Economic Review*, n. 35, p. 453-530, 1945.
- Heyndels, B.; Smolders, C. Fiscal illusion at the local level: empirical evidence for the Flemish municipalities. *Public Choice*, v. 80, p. 325-338, 1994.
- IBGE. Diretoria de Pesquisas, coordenação de contas nacionais. Ministério do Planejamento. *Regionalização das contas do setor público: atividade de administração pública*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 31 mar. 2005.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. IPEADA – *Dados macroeconômicos e regionais*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2005.
- Islam, Muhammed N. Fiscal illusion, intergovernmental grants and local spending. *Regional Studies*, v. 32, n. 1, p. 63-71, Feb. 1998.
- Johnston, J.; Dinardo, J. Dados de painel. In: *Métodos econométricos*. 4. ed. 2000. p. 421-442.
- Maher, C.; Deller, S. C. *Does the flypaper effect show up when state aids are reduced: testing wisconsin municipalities for asymmetries in the flypaper effect*. In: 16th Annual Meeting of the Association for Budgeting and Finance. Chicago IL, Oct. 2004. p. 7-9.
- Marlow, M. Fiscal decentralization and government size. *Public Choice*, v. 56, p. 259-269, Mar. 1988.
- Mello, L. Fiscal federalism and government size in transition economies: the case of Moldova. *Journal of International Development*, v. 13, p. 255-268, Mar. 2001.
- Mendonça, M. J. C.; Mota, R. S. *Saúde e saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para Discussão n. 1081).
- Milesi-Ferretti, G. M. Perotti, R.; Rostagno, M. *Electoral system and public spending*. 2000. (IMF Working Papers, WP/01/22).
- Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Censo escolar – sinopse estatística da educação básica*. 1998/2002.
- Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil – *Receita e despesas dos Municípios 1998 – 2001*. Disponíveis em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 31 mar. 2005.
- Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. *Dados contábeis dos municípios 2002 – 2003*. Disponíveis em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 31 mar. 2005.
- Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Perfil e evolução das finanças municipais 1998 – 2003*. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 31 mar. 2005.

- Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Execução orçamentária dos Estados 1998-2003*. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 31 mar. 2005.
- Musgrave, R. A. Devolution, grants, and fiscal competition. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 4, p. 65-72, 1997.
- Nelson, M. A. Searching for Leviathan: comment and extension. *The American Economic Review*, v. 77, n. 1, p. 198-204, Mar. 1987.
- Niskanen, W. A. Bureaucrats and Politicians. *The Journal of Law and Economics*, v. 18, p. 617-643, Dec. 1975.
- Oates, W. E. Searching for Leviathan: an empirical study. *The American Economic Review*, v. 75, n. 4, p. 748-757, Sep. 1985.
- _____. Searching for Leviathan: a reply and some further reflections. *The American Economic Review*, v. 79 n.3, p. 578-583, June 1989.
- _____; Wallis, J. J. The decentralization in the public sector: an empirical study of state and local government. In: Rosen H. (Ed.). *Fiscal federalism: quantitative studies*. University of Chicago Press: Chicago. 1988
- _____. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVII, p. 1120-1149, Sep. 1999.
- _____. *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*. Jan. 2004. (Preliminary draft).
- Quian, Y.; Weingast, B. R. Federalism as a commitment to preserving market incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 4, p. 83-92, 1997.
- Persson, T.; Tabellini, G. Does centralization increase the size of government? *European Economic Review*, v. 38, n. 3/4, p. 765-773. 1994.
- Prud'homme, R. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, v. 10, n. 2, p. 201-220. Aug. 1995.
- Rezende, F. *Federalismo fiscal: novo papel para Estados e municípios*. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br/v10/cepam30anos/pdf/Cap%205/2artigo%202%20-%20Fernando%20Rezende.pdf>> Acesso em: 7 mar. 2006.
- Rezende, F. C. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre expansão dos gastos públicos. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2 (102), p. 274-289. abr.-jun. 2006.
- Rogers, D. L.; Rogers, J. H. Political competition and state government size: Do tighter elections produce looser budgets? *Public Choice*, v. 105, p. 1-21, Oct. 2000.
- Ruggeri, G. C., Howard, R.; Van Wart, D. Structural imbalances in the Canadian fiscal system. *Canadian Tax Journal*, v. 41, p. 454-472. 1993.
- Seabright, P. Accountability and decentralization in government: an incomplete contract model. *European Economic Review*, v. 40, p. 61-89. 1996.
- Serra, J.; Afonso, J. R. R. O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p. 3-30, dez. 1999.
- Stein, E., Talvi, E.; Grisanti, A. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin America Experience. *NBER Working paper No. 6358*. Jan. 1998. Disponível em: <<http://papers.nber.org/papers/W6358>>.
- Stein, E. Fiscal Decentralization and government size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, v. II, n. 2, p. 357-391, Nov. 1999.
- Stumm, T. J. Fiscal illusions and municipal enterprises. *Municipal Finance Journal*, v. 20-4, p. 61-72, 2000.

- Tiebout, C. M. A pure theory in local expenditures. *The journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.
- Wooldridge, J. Advanced panel data methods. In: *Introductory Econometrics: a modern approach*. South-Western College Publishing, 1999.
- Zax, Jeffrey S. Is there a Leviathan in your neighborhood? *The American Economic Review*, v. 79 n. 3, p. 560-567, June 1989.