

INEFICIÊNCIA E CAPTURA DOS RECURSOS PÚBLICOS: uma discussão da qualidade do gasto com pessoal nos municípios mineiros

Eder Campos¹

RESUMO: O presente trabalho analisa a qualidade do gasto nas finanças públicas dos municípios mineiros para o ano de 2005, detectando padrões de ineficiência e captura dos recursos públicos dos governos locais. São utilizados modelos *log*-lineares para detectar tais padrões, em que municípios gastam mais com suas burocracias devido à existência de maior receita disponível, controlando efeitos de qualificação média dos servidores e a eficiência na prestação de serviços públicos (calculadas segundo a metodologia de *Data Envelopment Analysis*). Defende-se, portanto, uma maior equalização, em termos da receita *per capita* entre os municípios, via redistribuição, como forma de minimizar distorções e capturas.

PALAVRAS-CHAVE: Gasto com pessoal; Captura; Ineficiência.

SESSÃO TEMÁTICA: Finanças Públicas e planejamento do desenvolvimento de Minas Gerais

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o arcabouço das finanças municipais do Brasil, com base no caso dos municípios mineiros. Estuda-se a situação desses municípios em 2005, utilizando, sobretudo, a base de dados disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através dos Dados Contábeis Municipais. Quanto à noção de captura, recursos destinados ao financiamento de atividades não-produtivas, utiliza-se a idéia relativa ao dispêndio médio com os servidores municipais, calculado com os valores de despesa com pessoal e encargos sociais na base da STN, e as informações disponibilizadas na Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já a noção de eficiência é baseada nas estimativas obtidas por meio do método DEA (*data envelopment analysis*), para os gastos em educação e saúde, utilizando, além dos dados da STN, dados disponibilizados pela Secretaria de Estado de Educação (SEE) e Secretaria de Estado de Saúde (SES), para os municípios mineiros.

Analisar as finanças públicas, em especial as finanças municipais, ganha importância no contexto brasileiro em que apesar do grande volume de recursos destinados aos governos (União, Estados e Municípios), ainda são grandes as mazelas e desigualdades sociais em nosso país, havendo recorrente argumentação da falta de recursos para custear as demandas sociais.

Diante desse cenário, observar a existência de ineficiência e captura dos recursos públicos torna-se de suma importância, principalmente no que diz respeito às contramedidas que possam minorar esses efeitos. Reduzir a captura significa destinar mais recursos às atividades produtivas, ou seja, às atividades que produzem resultados para a sociedade, e reduzir a ineficiência (por meio da redução da captura ou não) implica em alcançar melhores resultados sem aumentar o volume de recursos aplicados (ou reduzir os recursos, mantendo constante o resultado).

Além dessa introdução inicial, que objetivou trazer as diretrizes e justificações do presente trabalho, apresenta-se o marco teórico na sessão seguinte, onde se realiza uma revisão teórica relacionando os aspectos inerentes ao processo de descentralização, o arcabouço do federalismo fiscal brasileiro e as teorias e evidências que descrevem os efeitos de captura do setor público. A sessão 3 apresenta uma análise descritiva das receitas e dos gastos dos municípios mineiros, permitindo uma melhor compreensão das análises com relação as finanças públicas dos municípios mineiros e suas evidências de captura e ineficiência apresentadas na sessão 4. Por fim, a sessão 5 reúne as principais conclusões e recomendações no que tange à construção de sistemas fiscais que estimulem uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Descentralização: benefícios e armadilhas

O primeiro ponto a ser elucidado diz respeito às razões da descentralização. Uma vez delimitada as razões para se descentralizar o poder dentro de um contexto nacional, é necessário apontar os

¹ Aluno de graduação do curso de Ciências Econômicas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

requisitos para a realização desse processo e as conseqüências de sua implementação. Desta maneira, pretende-se nessa sessão discorrer acerca dos benefícios da descentralização, fatores e ideais que a justifiquem, bem como das armadilhas que tal política envolve.

Uma parte da teoria econômica aponta que a alocação de recursos via governo tende a ser sub-ótima, na medida em que se distancia das preferências dos indivíduos para essa alocação². Ou seja, um mundo ótimo seria aquele sem o governo, em que toda a alocação seria realizada pelos indivíduos. Porém, dado a existência de algumas falhas de mercado, a exemplo das externalidades e bens públicos, e necessidades institucionais (defesa de propriedade, por exemplo), a presença do governo na economia passa a ser condição *sine qua non* para o funcionamento do mercado³.

Uma vez que o governo deve existir, fazer com que ele esteja próximo aos indivíduos é uma forma de aumentar a similaridade da alocação dos recursos governamentais às preferências individuais.

Grande parte da defesa da maior adequação do interesse dos indivíduos aos gastos públicos das esferas subnacionais é feita por Tiebout (1956), que apontou a existência do modelo de “voto com os pés” – idéia de que os indivíduos migram de localidade dado a proximidade da alocação dos governos municipais às suas preferências. Para esse autor, quanto maior a heterogeneidade dos cidadãos em um país, mais eficiente será a descentralização, no sentido de gerar um maior ganho de bem-estar à população (TIEBOUT *apud* GREMAUD, 2001, p.137). Ou seja, uma grande heterogeneidade dos cidadãos significa que as preferências dos indivíduos de uma dada população são muito distintas, e logo, possuir um maior número de governos (*n* governos municipais ao invés de um governo central) possibilita uma maior customização para o atendimento dos indivíduos.

A idéia do modelo de “voto com os pés” incorre na possibilidade de competição entre os governos locais⁴, em que haveria uma disputa por menor cobrança de impostos e melhor atendimento da população local, dadas as preferências de cada cidadão. Desta maneira, a descentralização promoveria uma eficiência da gestão pública, dada essa concorrência intermunicipal⁵.

Outro aspecto relacionado a essa premissa da mobilidade dos indivíduos para a escolha da localidade em que irão residir, diz respeito à descentralização espacial. Esse tipo de descentralização poderia ser incentivado com vistas a gerar uma distribuição populacional mais uniforme entre as localidades (BAHL, 2001, p.90). Em grande medida, localidades densamente habitadas bem como localidades muito pequenas terão custos maiores, decorrente de escalas inadequadas para a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, a descentralização espacial poderia conduzir a portes populacionais mais uniformes entre as localidades, refletindo uma escala ótima de produção dos bens públicos demandados⁶.

Um outro benefício do processo de descentralização pode ser observado na medida em que há um repasse maior de atribuições aos entes subnacionais, de modo a aprofundar o modelo democrático, incorrendo no aumento do poder dos cidadãos frente às decisões públicas. Ou seja, com a maior proximidade entre o governo e a sociedade civil, reforça-se a cultura democrática junto à população, que ganha incentivos a ser mais participativa do que representativa. Nesse sentido, como aponta Gremaud (2001):

² Visto por outro ângulo, na medida em que as alocações governamentais se aproximam das preferências do eleitor mediano, em sociedades muito heterogêneas, cria-se grande distanciamento das preferências de parte dos indivíduos.

³ Para um melhor entendimento quanto as falhas de mercado e as razões para existência do governo ver GIAMBIAGI e ALÉM (2000).

⁴ Essa competição é válida não só para governos locais, mas para mesmos níveis de governo.

⁵ Eficiência seja no sentido que dado um arcabouço de atividades a serem providas pelo governo - aquele que realizar essas atividades ao menor custo, teria um maior número de cidadãos em seu território, ou o ganho de escala advindo da prestação dos mesmos serviços para indivíduos com preferências similares – seja no sentido de prover o melhor pacote (aos olhos de seus eleitores) de serviços públicos.

⁶ Tanto o modelo de “voto com os pés”, quanto o de descentralização espacial consideram a possibilidade de livre movimentação dos indivíduos, o que na realidade apresenta uma série de restrições sócio-econômicas.

O despotismo poderia surgir dentro da democracia pelo controle que a burocracia exerce sobre os processos decisórios. Deste modo as preferências dos cidadãos são cada vez menos levadas em consideração nestes processos. Assim uma forma de retomar a participação popular nas escolhas públicas é descentralizar as decisões de modo a aproximá-las dos cidadãos permitindo a estes um maior controle sobre a burocracia, por meio de sua participação mais explícita nas escolhas. (GREMAUD, 2001, p.136).

Esse argumento de que a descentralização seria a panacéia para o aumento do controle do governo pela população é, contudo, falseado por Arretche (1996). A autora aponta que a descentralização pode ser encarada como condição para o desenvolvimento das virtudes cívicas, mas não como suficiente. Para esta, “é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões” (ARRETCHÉ, 1996, p.48), ou seja, a transferência de poder do governo central para os governos subnacionais não garante que o despotismo se acabe. A dominação poderia, simplesmente, passar do governo central para o governo local.

Para que os benefícios da descentralização se concretizarem, não basta a criação de entes federados, mas necessita-se, além de se desenvolver instituições mais democráticas, se atribuir a esse ente uma autonomia decisória sobre os recursos a ele destinados e por ele arrecadados. Essa autonomia será pré-condição para a responsabilização do governante local perante a população.

Para que haja, portanto, uma descentralização efetiva, é necessário um corpo burocrático local minimamente capacitado, apto a cobrar os tributos locais e administrar os recursos recebidos por meio de transferências; uma clara delimitação das tarefas de cada ente federado, bem como das funções compartilhadas, seguido do devido compartilhamento dos recursos; um certo grau de discricionariedade para as decisões de alocação do governante; e instituições políticas sensíveis ao controle e à participação popular (GREMAUD, 2001, p.141). Neste sentido, Evans (2004) faz importantes conclusões quanto à importância do aparato estatal fortalecido ao estudar a evolução das políticas econômicas para o setor de TI (tecnologia da informação) nos países em desenvolvimento. Para ele, “sustentar ou recuperar a integridade institucional das instituições estatais aumenta a possibilidade de montar projetos de transformação social” (EVANS, 2004, p.314), o que aponta para a importância do corpo burocrático local no sucesso de quaisquer políticas, inclusive a de descentralização.

Contudo, existem riscos e armadilhas embutidos nesse processo. Na medida em que há uma maior descentralização fiscal (dos recursos orçamentários) e uma autonomia dos governos locais quanto à utilização desses recursos e ao endividamento, reduz-se a capacidade do governo central de garantir a estabilidade econômica⁷ em comparação a um governo mais centralizado (BAHL, 2001, p.105).

Uma outra cilada da descentralização diz respeito aos problemas de externalidades e de caronas. A primeira armadilha remete à idéia de que pode haver alocações locais que geram benefícios sociais que extrapolam os limites do governo local e que excedem seu custo (externalidades positivas), que serão realizadas em patamares inferiores ao socialmente desejado (benefício social total igual ao custo social total). Ou mesmo o caso de alocações superiores ao socialmente desejado (externalidades negativas), uma vez que apresentam benefícios maiores que os custos para a população local. A segunda armadilha envolve a postura de algumas localidades que optam por não realizar um dado investimento/alocação uma vez que seu vizinho o fará, pegando “carona” na alocação em questão, economizando recursos para alocações alternativas⁸.

Destacam-se também, os problemas do aumento da desigualdade entre os entes federados e/ou das disparidades regionais que a descentralização pode gerar (GREMAUD, 2001, p.140). Ou seja,

⁷ O controle de inflação por meio de um ajuste fiscal, por exemplo.

⁸ Um exemplo da postura *free-rider* é a compra de ambulância para transporte de cidadãos da localidade X para a utilização do hospital da localidade Y. Construir um hospital é muito mais caro do que adquirir ambulâncias. Para entender melhor esse dilema e conhecer soluções propostas e implantadas nessa área de cooperação intermunicipal, ver Abrucio e Soares (2001).

dando maior autonomia no gasto e na tributação aos governos locais, e dedicando uma maior parcela dos recursos públicos a esses governos, criam-se incentivos a uma maior concentração de renda entre as localidades. Isso ocorre por dois motivos principais: aquelas localidades mais prósperas terão menores problemas sociais a serem foco de intervenção, e uma maior capacidade de tributação. Portanto, haverá uma pressão por maior tributação em locais onde há maiores demandas sociais, dado as grandes necessidades de intervenção, que serão, em grande medida, localidades com rendas menores (ocorrendo regressividade tributária⁹). De modo a agravar esse problema de desigualdade, o governo central terá a sua disposição uma menor fatia dos recursos para promover a equalização se comparado a uma situação de maior centralização fiscal¹⁰.

Outro dilema envolvido no processo de descentralização pode ser evidenciado pelo *trade-off* entre harmonização e competição tributária, proposto por Viol (2001). Enquanto a competição tributária entre governos locais levaria a um resultado mais eficiente – gerado pela maior aproximação da combinação carga tributária e serviços públicos disponibilizados aos indivíduos às preferências dos mesmos –, esta também acarretaria em um aumento da regressividade da tributação, principalmente no que tange ao trabalho menos qualificado (fator de menor mobilidade), que teria de suportar maiores cargas tributárias. Por outro lado, uma harmonização fiscal – estabelecimento de uma alíquota única ou convergência de alíquotas para um mesmo patamar (VIOL, 2001, p.87) – implicaria na não competição entre os governos locais, garantindo, por outro lado que não haja distorções econômicas, em termos da provisão sub-ótima de bens públicos.

De modo a resumir o objetivo da descentralização, dando maior importância à equalização fiscal, Santos (2006) destaca:

Essa maior descentralização, no entanto, não deve ser considerada um fim em si mesma, senão o meio mais eficiente para o país se organizar e alcançar objetivos nacionais, entre os quais, diminuir a desigualdade e proporcionar o acesso equitativo de todos os cidadãos aos bens públicos de que necessitam para uma vida digna e ao seu completo desenvolvimento, independente do seu lugar de residência dentro do país. (SANTOS, 2006, p.10).

Reconhecida a importância da descentralização e diante dos problemas e armadilhas envolvidos nesse processo, passa-se à análise específica do federalismo fiscal brasileiro.

2.2 Federalismo fiscal brasileiro

O objetivo dessa sessão é analisar a estrutura das receitas fiscais dos municípios à luz das recomendações de um sistema tributário eficaz em um contexto federativo descentralizado. Neste sentido, observar o limite da arrecadação própria dos municípios (e logo, a necessidade das transferências intergovernamentais), dado a competência dos impostos em nosso país, é de suma importância para a devida análise das finanças municipais e para a avaliação do processo de descentralização vigente.

Partindo do fato de que “a descentralização fiscal no Brasil é uma realidade e encontra-se em estágio avançado” (AFONSO, 2000, p.25), tanto pela via do aumento dos gastos dos entes municipais quanto do aumento da receita própria destes, deve-se compreender como são financiados esses gastos e quais são as fontes próprias de arrecadação deste ente federado local.

Constitucionalmente, cabe ao município como receita própria os itens que compõem a receita tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços, bem como as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos (receitas de capital), sem contar os itens outras receitas correntes e outras receitas de capital. As transferências intergovernamentais podem ser divididas entre as correntes e as de capital, sendo que, no presente trabalho, se dará maior atenção às transferências correntes, dada sua importância relativa.

Entre as transferências correntes destacam-se o ICMS (Imposto sobre Circulação de

⁹ Por regressividade tributária, entende-se: quem possui menos renda paga mais impostos.

¹⁰ A mobilidade dos agentes tenderia a agravar esta assimetria, uma vez que os agentes com maior capacidade de tributação (pessoas físicas mais qualificadas ou com maior renda pessoal, pessoas jurídicas, entre outras) buscariam se agregar espacialmente, fugindo de cargas tributárias maiores.

Mercadorias e Serviços), que consiste no retorno de 25% da arrecadação desse tributo estadual aos municípios, principalmente com base no fato gerador do tributo, o Valor Agregado Fiscal – VAF (75% da transferência); o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que distribui cotas do fundo formado por tributos arrecadados pela União de acordo com o porte populacional dos municípios, em que, grosso modo, quanto menor o município maior o repasse por cidadão¹¹; e o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), que distribui os recursos do fundo de acordo com a quantidade de alunos do ensino fundamental matriculados na rede pública municipal (no caso dos municípios), tendo como base um valor fixo por aluno (havendo diferenciação do valor de acordo com a série dos alunos matriculados).

Um ponto importante que surge com a criação do FUNDEF são as deduções da receita corrente. Tais deduções significam uma contribuição constitucional de parte das transferências que os municípios deveriam receber para a formação do FUNDEF. Desta maneira, o FUNDEF passa a ser uma transferência multigovernamental, um fundo com créditos e débitos por parte dos municípios e dos estados, e que em alguns estados há aporte de recursos da União¹².

Uma primeira constatação que deve ser feita é a de que a existência das transferências intergovernamentais é absolutamente necessária, dado a necessidade de compatibilizar as atribuições dos municípios à sua capacidade de arrecadação. Ou seja, não há razão para se desejar que os municípios se auto financiem (AFONSO, 2000, p.19), isto porque são poucas as competências de arrecadação do município. E tais competências deveriam estar, e em parte estão no Brasil, vinculadas ao alcance territorial da base tributária, de modo a não incentivar o deslocamento dos contribuintes, que procurarão, caso haja tais incentivos, evitar a incidência dos impostos sobre suas atividades e/ou bens (REZENDE, 2000, p.7).

De modo a esclarecer a idéia da competência em tributar, Rezende destaca o seguinte modelo ideal para as principais bases tributárias – renda, consumo e propriedades:

[...] a propriedade imobiliária, fisicamente imutável, ficaria no campo das competências municipais, enquanto o consumo, que se concentra em um espaço mais amplo, deveria ser objeto de tributação pelos governos estaduais ou provinciais. Ao governo nacional seria reservada a competência para impor tributos sobre a renda originada em qualquer parte do país. (REZENDE, 2000, p.7).

Como destacado pelo referido autor, caberia ao município, idealmente, a cobrança do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e do ITR (Imposto sobre a propriedade Territorial Rural), e dado a magnitude desses tributos, para custear a recente tendência de descentralização dos serviços públicos no Brasil, em especial as atribuições e competências na área social (ARRETCHE, 1999, p.112), as transferências seriam necessárias. Na realidade os municípios contam com a cobrança do IPTU, ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), ITBI (Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis) e IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho) referente aos seus funcionários, além de algumas taxas e receitas de atividades e/ou serviços executados diretamente por esses, esta arrecadação é insuficiente diante das demandas existentes. Como destaca Afonso (2000) a importância dos municípios depois da Constituição de 1988 é crescente nos gastos do setor público brasileiro.

Um último aspecto com relação ao objetivo e ao papel das transferências, diz respeito à questão

¹¹ Essa afirmação não é uma verdade absoluta, dado que os intervalos de distribuição dos valores das cotas são discretos, e não contínuos, bem como pelo fato de que há uma divisão do fundo para municípios capitais e do interior.

¹² O Fundef é válido para todo o território nacional, mas sua operacionalização é individual para cada estado federado. Desta maneira, na prática, existem 27 fundos (um para cada estado mais um para o Distrito Federal). Apesar do Fundef ter sido substituído pelo FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério), a lógica desse é muito semelhante à daquele.

da redistribuição com vistas à redução da desigualdade. Como já salientado, o processo de descentralização induz, em alguma medida, o aprofundamento das disparidades regionais. Desta maneira, o desenho das transferências deve levar em consideração a equalização da capacidade de gasto dos municípios brasileiros (AFONSO, 2000, p.24). Em síntese, um dos papéis a que o sistema de transferências deve cumprir é o de possibilitar que todos os cidadãos tenham a sua disposição governos locais com condições financeiras de prestarem serviços mínimos.

2.3 Captura e ineficiência

Realizado essa breve contextualização do federalismo fiscal brasileiro, deve-se partir para a conceituação dos efeitos que se deseja levantar evidências, a saber: a captura dos recursos e a ineficiência no gasto público. Vale ressaltar que esses efeitos estão, em grande medida, atrelados, e são de difícil separação. Além do entendimento conceitual, visa-se nessa sessão apresentar as evidências existentes na literatura para o caso brasileiro.

O objetivo central do presente trabalho é o de trazer novas evidências quanto à captura de recursos públicos. Podemos definir captura como sendo “a apropriação privada de recursos públicos, via salários elevados, corrupção, superfaturamento, etc” (MENDES; ROCHA, 2003, p.537). Em um entendimento mais propício ao presente trabalho, captura é entendido como a destinação de recursos para o financiamento de atividades não-produtivas, que não geram resultados para a sociedade¹³

O trabalho de Mendes e Rocha (2003) utilizam como *proxy* para a captura, o gasto com a função legislativo. Entretanto, isto é controverso porque deveriam ser utilizadas variáveis controles quanto ao trabalho legislativo (nº de propostas legislativas, nº de sessões e audiências públicas, nº de assessores qualificados, etc). Em outras palavras, há a possibilidade de que os gastos maiores representem atividades produtivas nas câmaras legislativas, por meio de ações desenvolvidas pelos legisladores que fortaleçam a sociedade civil local, aumentem a transparência das decisões públicas. Ou seja, por mais que o gasto das câmaras legislativas represente uma forte evidência da existência de captura, dado os altos salários pagos aos legisladores, a hipótese dos autores é forte, na medida em que não considera resultados ligados a esses gastos.

Uma questão importante quanto a essa temática da captura do aparato estatal diz respeito as causas da existência dessa captura. A burocracia, no sentido Weberiano, é apontada novamente como uma condição para se evitar esse efeito maléfico do Estado, tanto pelas regras e controles, quanto pela transparência dada às atividades públicas, a presença dessa burocracia possibilitará o fortalecimento da sociedade civil organizada, e a importante parceria dessa com o Estado (EVANS, 2004). A visão desse autor, deve ser sempre observada como pano de fundo ao problema da captura, pois indica que soluções de Estado mínimo não acabam com a captura, apenas reduzem o seu volume, além de remeter ao ideal de fortalecimento da burocracia, como objetivo de longo prazo, dado que são necessárias políticas incrementais e contínuas.

Assim sendo, aprofundar na discussão desse tema é de grande relevância, dadas as grandes demandas existentes pela intervenção governamental e a escassez relativa de recursos públicos, que possuem mais problemas atrelados à qualidade do gasto do que à quantidade desse. Desta maneira, observar mecanismos que induzem uma maior captura desses recursos possibilita implementar medidas que reduzam a má alocação desses, minorando os efeitos da captura no curto prazo.

Neste sentido, as evidências do *flypapper effect* – fenômeno conhecido na literatura de finanças públicas por gerar incentivos perversos de expansão dos gastos, dado um aumento de transferências recebidas – levantadas por Cossio e Carvalho (2000) para os municípios brasileiros, revelam a possibilidade de captura, uma vez que se gasta mais pelo fato de que se recebe um maior volume de transferências. Ou seja, “a utilização intensiva de transferências intergovernamentais de caráter equalizador tem um custo em termos das distorções que gera no processo de decisões de gasto na esfera municipal” (COSSIO e CARVALHO, 2000, p. 42). O custo dos recursos advindos de

¹³ Por atividades não-produtivas entende-se posturas assumidas por funcionários públicos ou pessoas públicas, que não geram ou auxiliam a geração de resultados para a sociedade. Ou seja, pagar salários mais altos é justificável, desde que se consiga aferir resultados melhores.

transferências é menor que dos recursos próprios, dado a incidência dessas fontes de receita. Neste sentido, os municípios ao dependerem muito de recursos de transferências possuem fortes incentivos a gastarem mais do que se arrecadassem todos os seus recursos diretamente. Nesse cenário em que o custo dos recursos é baixo, a possibilidade de captura de recursos para pagamento de altos salários ou outros benefícios à burocracia local ganha maior relevância.

Quanto à eficiência utiliza-se as noções propostas por Gasparini e Melo (2004), em que por meio de fronteiras de eficiência estimadas, “busca-se avaliar o quanto poderia ser poupado de insumos sem alterar a produção” (GASPARINI; MELO, 2004, p.39) ou em quanto “o produto poderia ser aumentado sem alterar o nível de utilização dos recursos” (GASPARINI; MELO, 2004, p.39). Tal conceituação permite, sob certas hipóteses de qualidade constante, concluir acerca de governos municipais mais ou menos eficientes, verificando em que medida, esses se encontram aquém da fronteira estimada. Utilizar esse ideal é de suma relevância na análise das finanças municipais, dado que os recursos são escassos e que a ação do governante deve estar minimamente orientada pelo princípio da eficiência (imperativo constitucional para a ação da administração pública dado pelo art. 37 *caput*)¹⁴.

Com base nessa definição de eficiência, os referidos autores avaliaram a distribuição do FPM para os municípios de Pernambuco e Rio Grande do Sul, constatando que os municípios analisados necessitavam “de forte complementação de verbas para prestar os serviços demandados localmente” (GASPARINI; MELO, 2004, p.60). A constatação dos autores é a de que tal repasse com vistas a equilibrar o nível de serviços disponíveis nas jurisdições, por um lado, é insuficiente aos municípios de Pernambuco, enquanto que para os municípios do Rio Grande do Sul, há um sobrefinanciamento desses. O resultado ainda aponta para a ineficiência em termos de custos maiores e arrecadações próprias menores do que as fronteiras eficientes estimadas. Deve-se destacar que toda essa discussão tem como pano de fundo os incentivos gerados à eficiência e equidade por meio de transferências intergovernamentais, a exemplo do FPM.

Uma relação óbvia, em alguma medida, diz respeito ao fato de que se há captura dos recursos, há ineficiência no gasto, pois tanto poderia haver uma manutenção do nível de serviços a custos menores, quanto um aumento da cobertura e/ou qualidade do serviço prestado, dado o volume de recursos gastos. Deste modo, destacam-se as duas faces que sempre devem ser observadas nos estudos que tratem da captura ou eficiência: o gasto ou volume de recursos empregados e a oferta de serviços, seja na sua abrangência, seja na sua qualidade.

Neste sentido, a defesa do FUNDEF feita por Mendes (2002) explicita o ponto de vista aqui defendido. Essa transferência se justifica na medida em que a educação é um bem público, geradora de externalidades positivas e que, portanto, deve ser incentivada de modo supramunicipal. Mas, indo além dessa justificativa, há um incentivo financeiro que “estimula os municípios a levar para a escola crianças que antes não a freqüentavam” (MENDES, 2002, p.295) e uma melhora nos indicadores de formação dos docentes e tempo de duração do turno de aula. Assim sendo, tem-se evidências do aumento da eficiência alocativa dos recursos públicos, uma vez que em muitos estados não houve dinheiro novo, apenas redistribuição.

Feito esse panorama quanto as principais teorias e evidências que perpassam a discussão das finanças municipais, passa-se à análise das finanças públicas dos municípios mineiros.

3 A RECEITA E OS GASTOS MUNICIPAIS

Uma vez apresentado o marco teórico no qual o presente trabalho está inserido, parte-se para a parte descritiva dos dados que darão subsídio às análises da sessão 4, e que evidenciam a necessidade do estudo do tema. Para tanto, subdivide-se essa sessão na descrição das receitas dos municípios mineiros, com maior enfoque no papel das transferências intergovernamentais, e na descrição dos gastos, mostrando por um lado a heterogeneidade de alguns gastos setoriais e de outro a questão do gasto com pessoal, objeto central no problema proposto.

¹⁴Note que eficiência não é contraditório à equidade. Portanto, mantém-se a noção de que dada a definição de uma política (seu objetivo e premissas) é impreterível a busca por menores custos ou maiores taxas de cobertura.

Para a análise dessas questões utiliza-se os dados disponibilizados pela STN quanto às receitas e despesas municipais, em que foram considerados válidos dados de 662 localidades¹⁵.

3.1 As receitas governamentais dos municípios mineiros

Os municípios mineiros em 2005 possuíam, em média, 68% de sua receita nas transferências. Essa situação é agravada entre os municípios pequenos, aqueles com população inferior a 10 mil habitantes, em que essa dependência é de 89%. Nos municípios médios, população entre 10 e 100 mil habitantes, esse percentual é de 75% e entre os municípios grandes, população superior a 100 mil habitantes, a situação é melhor, 57%.

Essa dependência, como apresentado anteriormente não indica, a priori, nenhum problema, visto que desconhecemos a receita disponível para cada um desses municípios. Para tanto, deve-se observar a distribuição da receita *per capita* dos governos municipais. Nesse sentido, é importante observar a defesa feita pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), através de um de seus colaboradores, à utilização da idéia da receita *per capita*, contida no argumento de equalização dessa entre os municípios: “É um dever de Estado promover através da busca de equalização ds receitas públicas “per capita” a melhoria das condições de prestação de serviços por parte dos Municípios para os cidadãos” (BREMAEKER, 2007, p.31).

Essa idéia, já mencionada anteriormente, de equalização será alvo de discussão mais a frente, diante de um conjunto maior de evidências, que possibilite qualquer argumentação a favor ou contra essa forma de alocação.

A Tabela 1 mostra que quanto maior o porte populacional dos municípios menor sua dependência quanto às transferências correntes. Essa constatação se encontra em grande medida atrelada ao tipo de receita tributária (própria) disponível ao ente federado municipal. Como destaca Bremaeker (1995, p.75), as fontes de receitas próprias estão atreladas, sobremaneira, à estrutura urbana, fato que aumenta a dependência de recursos advindos de transferências daqueles municípios basicamente rurais, que geralmente correspondem àqueles com menor população.

TABELA 1 - Distribuição da Receita *per capita* segundo porte populacional e tipo de receita – MINAS GERAIS 2005

Porte populacional	Número de Municípios	Receita <i>per capita</i>		Receita tributária <i>per capita</i>		Receita de transferências <i>per capita</i>		Demais receitas <i>per capita</i>	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Pequeno	391	1.016,81	100%	44,20	4%	900,31	89%	72,30	7%
Médio	250	730,25	100%	68,44	9%	550,22	75%	111,60	15%
Grande	21	972,47	100%	202,27	21%	552,74	57%	217,45	22%
MINAS GERAIS	662	875,77	100%	125,26	14%	596,58	68%	153,94	18%

Fonte: STN, Dados Contábeis Municipais. Elaboração própria

Desta maneira as transferências possuem um papel importante na equalização das capacidades fiscais, com a função de garantir “[...] que o mesmo conjunto de bens e serviços públicos seja oferecido a toda a população do país.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p.310). Entretanto, deve-se ressaltar que um grande volume de transferências pode gerar incentivos à não arrecadação própria dos governos locais, uma vez que esses não precisam impor ônus a seus cidadãos para o financiamento do aparato público municipal. Esse grande volume de transferências pode resultar em um menor controle desses cidadãos sobre o gasto público, e logo uma menor responsabilidade fiscal do governante (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p.310).

¹⁵ Os municípios de Três Corações e Mendes Pimentel foram excluídos, dado os valores de receita *per capita* desproporcionalmente baixos apresentados (menores que R\$1). O município de Ipatinga foi excluído por apresentar despesas com a função de Educação, Saúde e Assistência Social iguais à zero. O município de Mar de Espanha foi desconsiderado por apresentar um aumento abrupto no valor de sua receita de transferência de FPM (de R\$3 milhões em 2004 para R\$37 milhões em 2005). E os municípios de Estrela do Sul, Frei Lagonegro e Machado por apresentarem valores negativos para as deduções para formação do FUNDEF. Por fim, o município de Vargem Alegre foi eliminado por apresentar um gasto com Pessoal e Encargos Sociais de R\$20 milhões em 2005, em comparação à R\$2 milhões em 2004.

Os municípios são unidades econômicas abertas (LONGO e LIMA, 1982, p.88-89), dado que existe um grande fluxo intermunicipal de pessoas, capitais e mercadorias. Esta característica faz com que a diferenciação de alíquotas na taxaçoão no comércio ou na produção, por exemplo, gerem mecanismos de incentivo para os agentes migrarem de uma cidade para outra. Assim sendo, a competência fiscal desses impostos mais amplos deve ser das esferas superiores de governo, de modo a minimizar efeitos perversos da guerra fiscal, além de se considerar os ganhos de eficiência na sua cobrança em bases mais amplas.

Deste modo, as transferências advindas dessas cobranças supra municipais, a exemplo do ICMS e do IPVA, são recomendadas, uma vez que os municípios não deveriam fazer essa cobrança individualmente. Entretanto as transferências mais ligadas à atividade produtiva ou à riqueza patrimonial dos municípios geram concentrações de receita por parte de algumas localidades mais industrializadas ou com uma maior concentração de riqueza (maior volume de veículos). Assim sendo, transferências que beneficiam os municípios pequenos (geralmente menos industrializados), a exemplo do FPM, são necessárias, em alguma medida, no sentido de promover maior igualdade.

O FUNDEF, por sua vez, tem como objetivo garantir um mínimo de repasse por aluno matriculado no ensino fundamental, além de valorizar a remuneração dos docentes, por meio da redistribuição entre os municípios e o estado de acordo com o número de alunos matriculados. Na prática os municípios, a partir de 2002, sofreram deduções em suas transferências, a saber, no FPM, ICMS, IPI-Exportação e recursos repassados devido à lei 87/96 (lei Kandir), para formação do fundo, que ainda apresenta complementação de outras fontes do Estado e da União, e passaram a receber um repasse desse fundo multigovernamental. Em MG, no ano de 2005 os municípios mineiros tiveram no FUNDEF, em média, 12% de suas transferências.

Dado que essa conta do FUNDEF implica em deduções e receitas, uma análise mais apropriada deve observar o saldo desse repasse. Bremaeker (2003, p.26) aponta para a perda de recursos àqueles municípios pequenos ao analisar as finanças municipais do Brasil como um todo¹⁶. No que tange à preocupação com a equalização fiscal intermunicipal, há certa crítica ao efeito FUNDEF, que exporta recursos dos municípios pequenos aos médios e grandes, ao contrário do que faz o FPM (BREMAEKER, 2003, p.34). Essa crítica, porém, parece demasiada na medida em que não observa a distribuição dos recursos entre os municípios e a eficiência alocativa desses.

TABELA 2 - Saldo do FUNDEF para os municípios mineiros, segundo receita *per capita* – MINAS GERAIS 2005

Receita <i>per capita</i>	Saldo	Saldo por habitante
Até R\$500	27.496.834,42	34,29
De R\$500,01 a R\$1000,00	483.418.244,86	44,34
De R\$1000,01 a R\$1500,00	209.107.375,63	54,53
De R\$1500,01 a R\$2000,00	33.063.019,94	59,90
De R\$2000,01 a R\$2500,00	1.016.990,52	31,23
Maiores que R\$2500,00	62.681,44	1,92

Fonte: STN, Dados Contábeis Municipais. Elaboração própria.

A Tabela 2 apresenta a distribuição do saldo do FUNDEF segundo a receita *per capita* dos municípios mineiros. Seguindo essa distribuição, tem-se que essa transferência parece aumentar a equalização fiscal intermunicipal, uma vez que distribui uma fatia menor dos recursos à faixa dos municípios mais ricos. Contudo, deve-se observar mais apuradamente esses efeitos “não pretendidos” do mecanismo de transferência na equalização fiscal.

Como destacam Gasparini e Cossio (2006, p.176-181) as transferências intergovernamentais possuem virtudes, na solução de desequilíbrios verticais (entre União, Estados e Municípios) e horizontais (inequidade regional, por exemplo) e na solução de problemas de externalidades, mas também possuem seus incentivos perversos, a saber a expansão do gasto público, a queda na

¹⁶ A transferência do Fundef pode ser alterada mediante a migração de alunos do ensino fundamental municipal para o estadual, ou vice-versa, dependendo dos custos de cada ente federado e da negociação entre esses. Entretanto, acredita-se que após 8 anos de implementação do fundo, a maior parte desse ajuste já tenha ocorrido, alcançando um novo equilíbrio na distribuição dos alunos entre as redes estaduais e municipais.

qualidade do gasto e o menor esforço arrecadatário. Portanto, o objetivo é identificar as virtudes e as perversões do modelo de transferência do FPM, do ICMS e do FUNDEF. Esses modelos são baseados em pressupostos diferentes e cada um deles determina a distribuição dos recursos de uma dada maneira.

O FPM, previsto no art. 159, I, “b”, da CF, é constituído de 22,5% do produto de arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, de competência da União, e cada município faz uma retirada proporcional ao seu contingente populacional. Essa transferência, como destacado inicialmente, tem por objetivo a distribuição mais igualitária dos recursos, na medida que destina maior volume de recursos à municípios do interior, via de regra menos industrializados.

O ICMS incide sobre a circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, é de competência impositiva dos Estados. Todavia estes entes devem transferir aos municípios a parcela de 25% do VAF, que representa 75% do ICMS, como prega o inciso I do parágrafo único do art. 158 da CF; e os outros 25% deste imposto é distribuído segundo disposição de lei estadual, que no caso mineiro é a Lei Robin Hood (Lei 13.803/2000), como estabelece o inciso II do mesmo dispositivo.

Por fim, o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e em 2004 regulamentado pela lei nº 9.424/1996 é um recurso vinculado à educação, e como tanto os estados, quanto os municípios são responsáveis pelo provimento do ensino fundamental, este é dividido entre esses entes federativos. Esta divisão é realizada em razão da proporcionalidade entre o número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas e da diferenciação do custo por aluno segundo níveis de ensino e tipos de estabelecimento. O fundo é composto de 15% das seguintes receitas: FPE (fundo de participação dos estados), FPM, ICMS, IPI-Exp (IPI proporcional às exportações) e Lei Kandir (ressarcimento pela desoneração das exportações).

A Tabela 3 apresenta o valor *per capita* para cada umas dessas três transferências principais: FPM, ICMS e FUNDEF para os municípios mineiros. Tais informações permitem constatar muito pouco a respeito do efeito distributivo das transferências.

TABELA 3 - Distribuição das transferências *per capita* de FPM, ICMS e FUNDEF – MINAS GERAIS 2005

Porte populacional	ICMS <i>per capita</i>		FPM <i>per capita</i>		FUNDEF <i>per capita</i>	
	R\$	% da Receita	R\$	% da Receita	R\$	% da Receita
Pequeno	196,20	19%	454,07	45%	101,54	10%
Médio	154,16	21%	194,93	27%	72,01	10%
Grande	183,45	19%	71,35	7%	72,96	8%
MINAS GERAIS	172,71	20%	173,06	20%	76,25	9%

Fonte: STN, Dados Contábeis Municipais. Elaboração própria.

Como essas três formas de transferências possuem receitas e deduções (devido ao novo arcabouço estabelecido com a instituição do FUNDEF), irá se considerar três situações *ex-ante*. Ou seja, observa-se a receita dos municípios em situações hipotéticas em que essas transferências não existem, e logo não existem tanto seus aportes como suas deduções, no caso hipotético da não existência do FUNDEF. Essa comparação da distribuição das receitas *ex-ante* e *ex-post* propiciará a observação dos efeitos distributivos dessas transferências.

A Tabela 4 apresenta a comparação das transferências do FPM e ICMS em situações da não existência do FUNDEF, ou seja, comparando situações desses valores em uma situação *ex-ante* FUNDEF. Como se pode observar a aplicação das deduções representam perdas nas receitas provenientes das transferências do FPM e ICMS, e essas perdas são diferenciadas pelo porte populacional dos municípios. A grande questão que deve ser observada é se essa perda se difere de acordo com a receita *per capita* dos municípios, no sentido, de municípios mais ricos perderem mais ou menos recursos em comparação aqueles mais pobres. Uma vez apresentado a lógica do exercício a que se propõe realizar, utiliza-se o conceito de coeficiente de gini, que deixa de lado a análise discreta (grupos de municípios com valores médios) e observa a distribuição contínua

(incorporando os 662 diferentes valores para a receita *per capita* e as transferências *per capita*).

O coeficiente de Gini, usualmente utilizado para a mensuração da concentração de renda dos indivíduos em uma determinada sociedade, aqui é utilizado de duas maneiras: mensurar a concentração de recursos entre os municípios (receita total) e mensurar a concentração de recursos públicos entre os cidadãos (receita *per capita*). Quanto mais próximo de um se encontra o valor dessa estatística, mais concentrados são os recursos. Para cada modalidade de transferência tem-se uma distribuição e logo, um valor para o coeficiente de Gini *ex-ante*, porém na situação *ex-post* existe apenas uma distribuição: a real.

TABELA 4 - Distribuição do ICMS e FPM *per capita* com e sem deduções pelo porte populacional dos municípios – MINAS GERAIS 2005

Porte populacional	ICMS <i>per capita</i>		FPM <i>per capita</i>	
	Com deduções	Sem deduções	Com deduções	Sem deduções
Pequeno	196,20	229,06	454,07	531,24
Médio	154,16	181,44	194,93	228,62
Grande	183,45	215,03	71,35	83,32
MINAS GERAIS	172,71	202,64	173,06	202,63

Fonte: STN, Dados Contábeis Municipais. Elaboração própria.

A Tabela 5 apresenta o valor do coeficiente de Gini – estatística para mensurar a concentração de recursos – tanto assumindo o município, como assumindo o cidadão como unidade de análise para a distribuição dos recursos¹⁷.

Desta maneira, observa-se, como era de se esperar, que há uma maior concentração de recursos quando se analisa a partir do enfoque nos municípios, dado que os valores absolutos das receitas dos municípios pequenos são irrisórios perto dos municípios grandes. Já na análise da receita *per capita*, com enfoque na receita que cada cidadão “possui” junto ao seu governo municipal, essa medida de concentração fica muito mais consistente com a análise da distribuição dos recursos que se propõe o presente trabalho – o montante disponível por cidadão.

TABELA 5 - Coeficiente de Gini nas situações *ex-ante* e *ex-post* para municípios mineiros - MINAS GERAIS 2005

Unidade de análise	Distribuição antes da transferência			Distribuição normal
	FPM	ICMS	FUNDEF	
Município	0,790	0,692	0,694	0,701
Cidadão	0,287	0,200	0,212	0,206

Fonte: STN, Dados contábeis municipais. Elaboração própria.

A análise da concentração na ótica dos municípios o FPM, como era de se esperar, gera um efeito distributivo na alocação dos recursos transferidos, e o ICMS um leve impacto de concentração, também esperado¹⁸. O FUNDEF, por sua vez, gera uma pequena concentração de recursos, e por isso visto como contrário à lógica do FPM (BREMAEKER, 2003).

Porém, ao dar o enfoque da receita *per capita* na distribuição – a ótica do cidadão – que aparenta ser mais adequada, observa-se que tanto FPM quanto FUNDEF possuem efeitos distributivos. Boa parte da explicação desse resultado está na lógica do FUNDEF, que impõem deduções superiores aos repasses para municípios mais abonados. Tal efeito distributivo só pode ser observado ao nível da receita por cidadão, dado que em termos absolutos alguns municípios pequenos perdem recursos (em maioria, aqueles com receita absoluta baixa, mesmo com as maiores dotações *per capita*)¹⁹.

3.2 Os gastos dos municípios mineiros

Após observar os municípios sob a perspectiva das receitas, deve-se analisá-los sob a ótica dos gastos. Um modo sub-ótimo de analisar as questões sociais pertinentes aos governos, sejam

¹⁷ Utilizou-se o software STATA para o cálculo dos coeficientes apresentados.

¹⁸ Monasterio (2004) faz uma análise interessante sobre os efeitos concentradores do modo de repartição do Icms para os municípios do Rio Grande do Sul, que alguma medida é válido para os demais municípios do país.

¹⁹ Cumpre notar que este resultado é desejável, uma vez que se busca minimizar as assimetrias existentes nos gastos educacionais por aluno, e não nos gastos educacionais por município.

municipais, estaduais ou até a esfera federal, é quanto ao volume do gasto nas funções sociais. Esta forma de análise é imperfeita, na medida que mostra o esforço fiscal dos governos quanto a essas questões, não considerando a produtividade do gasto, e o mais importante, os resultados alcançados com essa alocação. A Tabela 6 apresenta essa ótica do gasto por função, em que destaca-se as funções de Educação, Saúde e Assistência Social, todas elas de responsabilidade dos municípios de modo compartilhado com Estado e União, segundo a CF/88.

TABELA 6 - Distribuição do gasto municipal *per capita* com as funções educação, saúde e assistência social de acordo com o porte populacional e a receita *per capita* – MINAS GERAIS 2005

Receita	Número de Municípios	Gasto <i>per capita</i> com Educação	Gasto <i>per capita</i> com Saúde	Gasto <i>per capita</i> com Assistência Social
Municípios Pequenos				
Até R\$500	2	110,63	110,04	18,72
De R\$500,01 a R\$1000,00	189	201,45	168,80	17,12
De R\$1000,01 a R\$1500,00	139	295,04	233,95	25,99
De R\$1500,01 a R\$2000,00	41	393,18	363,60	46,80
De R\$2000,01 a R\$2500,00	10	511,14	411,76	50,52
Maior que R\$2500,00	10	693,28	629,24	124,64
Média Municípios Pequenos	391	253,89	212,06	24,03
Municípios Médios				
Até R\$500	16	125,50	102,64	14,86
De R\$500,01 a R\$1000,00	212	157,47	152,90	19,42
De R\$1000,01 a R\$1500,00	15	257,43	234,67	38,89
De R\$1500,01 a R\$2000,00	7	364,00	319,52	51,07
De R\$2000,01 a R\$2500,00	0	-	-	-
Maior que R\$2500,00	0	-	-	-
Média Municípios Médios	250	169,47	160,83	21,57
Municípios Grandes				
Até R\$500	2	103,12	104,27	7,22
De R\$500,01 a R\$1000,00	16	160,21	226,95	23,82
De R\$1000,01 a R\$1500,00	2	246,22	387,34	39,78
De R\$1500,01 a R\$2000,00	1	265,48	287,53	24,08
De R\$2000,01 a R\$2500,00	0	-	-	-
Maior que R\$2500,00	0	-	-	-
Média Municípios Grandes	21	193,16	284,95	29,31
MINAS GERAIS	662	190,99	223,05	25,35

Fonte: STN, Dados Contábeis Municipais. Elaboração própria.

Duas observações são importantes a respeito desses gastos setoriais. A primeira diz respeito a lógica da receita disponível, em que municípios com maior receita *per capita*, via de regra, gastam mais do que aqueles com menor volume de recursos disponíveis como era de se esperar. Novamente, deve-se ressaltar que como a análise ainda é discreta, não se pode concluir nada acerca do esforço fiscal nessas aplicações, ou seja, não se sabe se o gasto *per capita* com Assistência Social de R\$18,72 para municípios pequenos com receita *per capita* de até R\$500 é compatível com esforço no gasto de R\$46,80 dos municípios pequenos com receita de R\$1500,01 a R\$2000.

O segundo ponto importante é a questão da escala de prestação de serviços, em que os municípios médios, possivelmente, possuem um menor gasto *per capita* nessas funções explicitadas, por terem uma escala de prestação de serviços mais adequada do que os municípios pequenos (que devem possuir gastos fixos altos em relação ao número de habitantes que atendem) e os municípios grandes (que devem possuir gastos extras com coordenação dessas políticas, dado a extensão territorial da cobertura de seus serviços, e pelo fato de que esses municípios, muitas vezes, atendem parte da população dos

municípios do entorno²⁰).

No que tange ao gasto com pessoal por funcionário, medida obtida pelo cruzamento de duas bases de dados²¹, também observamos uma grande dispersão para o ano de 2005. Esse gasto é de grande interesse pois pode explicar boa parte da diferença do gasto nas funções apresentados acima, ou seja, os municípios mais ricos podem gastar mais nessas funções por remunerarem melhor seus funcionários ou por empregar um maior número de pessoas, e esse fato pode ou não estar atrelado à qualidade do serviço ofertado.

Para observar essa questão apresenta-se a Tabela 7, com o número de habitantes por funcionário e o gasto com pessoal por funcionários para os municípios mineiros. Nos municípios pequenos, a média desse gasto com pessoal é de R\$9,9 mil por ano, sendo que o valor mínimo apresentado foi de R\$2,3 mil e o máximo R\$87,1 mil. Ressalta-se que dentro dos municípios pequenos temos o valor mínimo e máximo desse gasto entre todos os municípios mineiros. A média dos municípios médios é R\$11,2 mil e dos municípios grandes R\$21,6 mil.

TABELA 7 - Distribuição do gasto com pessoal por funcionário e do número de habitantes por funcionários dos municípios mineiros de acordo com o porte populacional e a receita *per capita* – MINAS GERAIS 2005

Receita	Gasto com Pessoal por funcionário	Número de habitantes por funcionário
Municípios Pequenos		
Até R\$500	8.790,81	45,05
De R\$500,01 a R\$1000,00	9.336,64	26,63
De R\$1000,01 a R\$1500,00	9.781,19	19,11
De R\$1500,01 a R\$2000,00	12.146,11	15,98
De R\$2000,01 a R\$2500,00	11.243,23	13,88
Maior que R\$2500,00	11.398,10	8,77
Média Municípios Pequenos	9.892,50	22,13
Municípios Médios		
Até R\$500	10.418,23	46,45
De R\$500,01 a R\$1000,00	10.766,98	35,18
De R\$1000,01 a R\$1500,00	13.614,51	26,63
De R\$1500,01 a R\$2000,00	14.909,92	21,48
De R\$2000,01 a R\$2500,00	-	-
Maior que R\$2500,00	-	-
Média Municípios Médios	11.240,10	34,25
Municípios Grandes		
Até R\$500	12.153,31	62,01
De R\$500,01 a R\$1000,00	15.851,40	45,60
De R\$1000,01 a R\$1500,00	34.128,23	60,90
De R\$1500,01 a R\$2000,00	20.035,33	33,69
De R\$2000,01 a R\$2500,00	-	-
Maior que R\$2500,00	-	-
Média Municípios Grandes	21.674,29	50,59
MINAS GERAIS	14.366,20	36,98

Fonte: STN – Dados Contábeis de Municípios 2005 e IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2005

Tais evidências trazem uma breve reflexão: qual a razão dessa grande desigualdade nos gastos com pessoal por funcionário entre os municípios? Haveria alguma razão para esse valor máximo ser de um município pequeno ou isso estaria relacionado à questão das transferências anteriormente apontado?

²⁰ Esse aproveitamento de serviços nas cidades maiores pode ser caracterizado como a postura *free rider* dos municípios menores do entorno.

²¹ O gasto com pessoal dos dados contábeis municipais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o número de funcionários fornecido pela pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005.

Um ponto a ser ressaltado quanto essa disparidade diz respeito à diferença no custo de vida dado o tamanho do municípios, que deve em alguma medida, explicar parte dessa desigualdade.

Antes de buscarmos respostas mais apropriadas, ressalta-se a questão do gasto com pessoal em referência à receita desses municípios, objeto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido Fioravante, Pinheiro e Viera (2006, p.12) apontam que a LRF não gerou impacto na questão do gasto com pessoal dos municípios: “[...] apesar de inflexível, o limite imposto pela lei está distante da realidade dos gastos municipais, e há indícios de que esse limite tomou como base a realidade fiscal dos estados brasileiros à época de formulação da lei.”

Concluí-se, portanto, que a LRF não foi e não é um entrave real para o gasto com pessoal dos municípios mineiros, e que ainda há espaço para sua expansão, o que torna agravante as evidências de captura por meio desse gasto.

Quanto a questão da captura, faz-se uma primeira ressalva quanto ao modo que essa captura pode ocorrer. Dispendios com servidores públicos mais altos, em contextos comuns, são encarados como captura, na medida em que não há razão para essa sobrevalorização. Porém devido à falta de informações específicas quanto aos salários dos gestores municipais, trabalha-se com o gasto com pessoal por funcionário, que por ser uma média, esconde informações importantes. Uma questão importante diz respeito ao número de funcionários, pois empregar muitas pessoas diminui o gasto com pessoal por funcionário, apesar de ser um modo de captura da máquina pública.

A primeira constatação diz respeito ao fato de que quanto maior a receita *per capita* do governo municipal, via de regra, maior o gasto com pessoal por funcionário, evidência que pode representar captura por meio desse gasto. Um segundo ponto, que reforça esse indício remete ao fato de que quanto maior a receita *per capita* menor é o número de habitantes por funcionários. Ou seja, naqueles municípios em que existe uma maior abundância de recursos, além de se pagar uma média salarial mais alta, apresenta-se um maior contingente de servidores em relação à população. E quanto a essa forma de captura via contratação, Motta e Moreira (2007, p.8) destacam que “uma das formas de clientelismo [ou captura] mais eficiente seria a de emprego público, contratos ou licenças dirigidas à clientela”.

Essa análise potencializa a evidência de captura por meio de médias salariais altas, uma vez que a quantidade de funcionários está, em alguma medida, também atrelada à maior abundância de recursos públicos no município. Além disso, essas informações aumentam as dúvidas quanto à eficiência na prestação de serviços públicos, dado que os municípios com maior abundância de recursos, como apresentado, gastam mais nas funções de saúde, educação e assistência social, mas como também visto, esses pagam maiores médias salariais e possuem um maior número de funcionários, dado um porte populacional semelhante.

Nesse sentido, a observação de Giambiagi e Além (2000) possui grande relevância, no sentido de questionar a eficiência da descentralização, dada a capacidade administrativa dessas esferas municipais na aplicação dos recursos financeiros disponíveis:

Um outro fator importante a considerar é que ganhos de eficiência decorrentes da descentralização da responsabilidade por determinados gastos públicos podem ser compensados por dificuldades institucionais das unidades subnacionais. Por um lado a capacidade administrativa destas pode ser fraca, refletindo-se na existência de funcionários pouco qualificados e na incapacidade de formular e implementar programas eficientes de gastos que possam aproveitar ao máximo o potencial das fontes financeiras. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p.311)

Ou seja, a perda de eficiência pode advir da captura dos recursos por meio do gasto com pessoal ou do número de pessoas empregadas.

Todos esses indícios são relevantes, mas insuficientes dado que ainda se trabalha com médias e desconhece-se o contexto de cada município, ou seja, tanto a qualificação do corpo burocrático dessas máquinas públicas municipais, quanto os resultados das políticas existentes para a sociedade.

4 EVIDÊNCIAS DA CAPTURA E DA INEFICIÊNCIA

A presente sessão aprofunda a análise quanto à existência da captura de recursos públicos e da ineficiência do gasto dos governos municipais de Minas Gerais. Para tanto se utiliza duas ferramentas econométricas, a DEA²² e a regressão *log-linear*, de modo a analisar essas informações com maior propriedade.

Uma questão importante nessa discussão é a sobreposição existente entre captura e a ineficiência, no sentido, de que a captura dos recursos públicos leva à ineficiência do gasto. Exatamente por isso, essas questões serão tratadas em separado, com o risco de enviesar as análises. Para tanto, apresenta-se primeiro a idéia dos índices de eficiência nos gastos com saúde e educação, apontando, na seqüência, para a não influência do dispêndio com os servidores na maior eficiência do gasto, bem como para a influência positiva do montante de recursos disponíveis na determinação desse dispêndio com pessoal, o que é aqui defendido, como captura dos recursos pela máquina pública.

4.1 Índices de eficiência na saúde e na educação

O governo deve ser avaliado pelos resultados que alcança, sem onerar adicionalmente a sociedade (TAVARES *et al.*, 2007, p.16). A mudança de paradigma na gestão pública proposta, requer a capacidade de avaliar a ação governamental, comparando o gasto público com os resultados apresentados. Nesse sentido a proposta de índices de eficiência aqui apresentada se torna essencial.

A idéia utilizada constitui na comparação da posição relativa de cada município diante de uma fronteira de eficiência estimada para os municípios que compõem o conjunto de observações.

Essas fronteiras eficientes (ver Figura 1) relacionam os insumos (principalmente o de valor gasto nos setores específicos), com os produtos (indicadores setoriais que expressam, em alguma medida, os resultados da aplicação dos recursos), segundo uma função não paramétrica (ou seja, não se define uma relação para a combinação entre insumos e produtos *ex-ante*). Assim sendo, governos que se encontram fora dessa fronteira de eficiência podem, dado a comparação com os demais municípios, tanto reduzir o gasto público e manter os mesmos resultados (migrar do ponto A para o ponto B), quanto aumentar a produtividade dessa aplicação, gerando um resultado melhor, com o mesmo volume de gasto (migrar do ponto A para o ponto C).

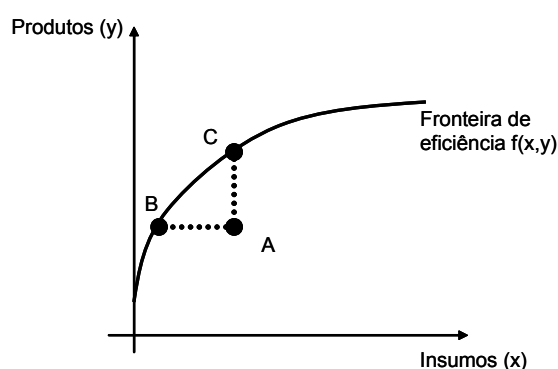


FIGURA 1: Fronteira de eficiência

Fonte: Elaboração própria

Uma questão importante dessa idéia de fronteiras estimadas por DEA é o fato de que não existem pontos sobre-eficientes, ou seja, dado a característica do modelo de envoltura dos dados, o máximo possível é estar na fronteira, e logo quanto mais afastado, mais ineficiente é sua “produção”. Com base, portanto, nas informações do gasto setorial e dos indicadores sociais, calcula-se um índice de eficiência para cada município²³, que consiste no cálculo da menor

²² Para maior detalhamento dessa técnica ver Seiford e Thrall (1990) e Coelli (1996). Para ver uma utilização prática e didática, ver Gasparini e Melo (2004).

²³ Para esse cálculo utiliza-se o modelo Win4Deap (disponível em: <http://www.uq.edu.au/economics/cepa/>).

distância para se alcançar a fronteira estimada. Traduzindo em termos práticos, estar na fronteira significa ter um índice de eficiência igual a um, e à medida que se afasta dessa, seu índice aproxima-se de zero.

Existe uma limitação para esse exercício em relação aos indicadores sociais municipalizados disponíveis para o ano de 2005. Um risco inerente a esse exercício é o de avaliar não a eficiência de um governo específico, mas o acúmulo de resultados de gestões pretéritas.

Assim sendo, calcula-se dois índices de eficiência, um para a saúde e outro para a educação. O índice da saúde é calculado com dados do gasto *per capita* com a função saúde em 2005, como insumo e o percentual de internações por condições sensíveis em 2005, como único produto²⁴. A escolha desse indicador se deu pela lógica de que essas internações são passíveis de solução com um bom serviço de atenção primária, que é de responsabilidade dos municípios, segundo a divisão de trabalhos feita pelo Sistema Único de Saúde (BICALHO, 2007, p.25).

Já para o índice de educação, utiliza-se o gasto *per capita* com a função educação em 2005 e a média de anos de estudos dos indivíduos com 25 anos ou mais²⁵, como insumos, e as proficiências médias em português e matemática para os alunos da 4ª série da rede municipal, aferidas pelo PROEB em 2006 (avaliação realizada pelo Governo do Estado de Minas Gerais na rede estadual, que é de realização optativa pelos governos municipais²⁶), e os percentuais de alunos da 4ª série da rede municipal que se encontram acima do nível recomendado na avaliação de português e na avaliação de matemática. A escolha desses indicadores se deu pela maior obrigação dos governos municipais para com o ciclo inicial do ensino fundamental, vis a vis os demais níveis de ensino. Utilizou-se a escolaridade média como insumo, com vistas a captar uma medida de estoque de capital humano da população local, que influenciaria no desempenho dos alunos hoje²⁷.

Uma primeira opção é estimar uma fronteira de eficiência para todos os municípios mineiros para cada setor (ou seja, uma para educação e outra para saúde). Entretanto, essa opção desconsidera as diferenças de escala no porte populacional para a prestação dos serviços nos municípios, estabelecendo a hipótese de que municípios pequenos deveriam ser tão eficientes quanto os municípios grandes. Dessa maneira, calcula-se para cada um dos setores, três fronteiras de eficiência: uma para os municípios pequenos, uma para os médios e uma terceira para os municípios grandes.

A Tabela 8 apresenta a comparação entre o índice de eficiência médio, seu valor máximo e mínimo e a variância desses índices para os municípios segundo as duas metodologias, a que calcula uma única fronteira para todos os municípios, e a que calcula três fronteiras, de acordo com o porte populacional.

Como era de se esperar, ao utilizar a metodologia de calcular três fronteiras, de acordo com o porte populacional de cada município, tem-se um aumento da eficiência média dos municípios, uma vez que os municípios pequenos, por exemplo, se confrontarão com uma fronteira de eficiência mais pertinente à suas características. De qualquer modo, as duas metodologias apontam para a disparidade existente em termos da aplicação dos recursos públicos entre os municípios mineiros, em que existe muito espaço para ganhos de eficiência no gasto público.

Os índices desenvolvidos nessa sessão apresentam-se como uma medida relativa à eficiência entre os municípios, não se pretendendo captar toda a complexidade dessas questões. Assim sendo, o índice de saúde é uma medida simplificada da combinação de recursos aplicados e um indicador

²⁴ Reconhece-se que a aferição dos resultados na saúde não é devidamente realizada por um único indicador, mas devido à ausência de outros aceita-se essa limitação do presente exercício.

²⁵ Esse indicador é retirado do Atlas de Desenvolvimento Humano, sendo referente ao ano de 2000.

²⁶ A limitação desse índice é exatamente no sentido de redução da amostra dos municípios, dado que nem todas as administrações municipais aderiram a realização desse exame. A utilização de dados de 2006 não compromete o índice, dado que os recursos gastos com os alunos da 3ª série em 2005 serão observados na avaliação da 4ª série de 2006.

²⁷ Menezes-Filho (2007) mostra que a escolaridade média das mães (comunidade escolar) possui um impacto positivo sobre a proficiência média dos alunos, justificando esse insumo no modelo.

de resultado da política de saúde, e o índice de educação é um pouco mais robusto, envolvendo gasto, estoque de capital humano e indicadores de resultado da política municipal de educação. Entretanto, em ambos os casos, a importância desses índices é a posição relativa dos municípios em termos da eficiência.

TABELA 8 - Índices de Eficiência segundo metodologia de divisão dos municípios - MINAS GERAIS 2005

Indicador	Saúde		Educação	
	Uma única fronteira	Três fronteiras	Uma única fronteira	Três fronteiras
Índice de Eficiência Médio	0.203	0.227	0.621	0.673
Variância	0.013	0.019	0.014	0.017
Índice de Eficiência Máximo	1.000	1.000	1.000	1.000
Índice de Eficiência Mínimo	0.024	0.024	0.377	0.385

Fonte: Dados da SEE, da SES e da STN. Elaboração própria.

4.2 Os indícios da captura e da ineficiência

Apresentado a metodologia para o cálculo dos índices de eficiência, passa-se ao teste central do presente trabalho: as evidências de captura e de ineficiência. Para tanto, propõe-se quatro diferentes modelos *log-linear*²⁸, e para cada um deles, assume-se uma hipótese a ser testada.

Tais modelos consistirão em *cross-sections*, dados para os municípios mineiros em um único período - 2005, exceto os dados educacionais que são de 2006, os eleitorais que são de 2004, e os da proporção de pobres que são de 2000.

Antes, porém de apresentar os modelos, apresenta-se as variáveis que serão utilizadas no Quadro 1 abaixo:

Variável	Conceito/Significado
DP	logaritmo natural da despesa com pessoal por funcionário da administração direta e indireta em 2005
REC	logaritmo natural da receita governamental dos municípios <i>per capita</i> em 2005
QUAL	logaritmo natural da proporção de funcionários com nível superior completo na administração direta e indireta em 2005
COM	logaritmo natural da proporção de funcionários somente em cargos de comissão na administração direta e indireta em 2005
IEE	logaritmo natural do índice de eficiência na educação, calculado com base na metodologia de três fronteiras
IES	logaritmo natural do índice de eficiência na saúde, calculado com base na metodologia de três fronteiras
TRANS	logaritmo natural da receita governamental proveniente de transferências correntes, líquida das deduções para FUNDEF, <i>per capita</i> em 2005
POBRES	logaritmo natural da proporção da população com renda inferior a meio salário mínimo em 2000
VOTO	logaritmo natural da proporção de votos brancos, nulos e abstenções na eleição para prefeito (1º turno) em 2004
GRANDE	<i>dummy</i> para municípios com população superior a 100 mil habitantes em 2005
PEQ	<i>dummy</i> para municípios com população inferior a 10 mil habitantes em 2005
IPTU	<i>dummy</i> para municípios que possuem cadastro imobiliário para cobrança do IPTU informatizado em 2005
TXCL	<i>dummy</i> para municípios que possuem cobrança de taxa de coleta de lixo em 2005
HPS	logaritmo natural da proporção de habitantes por servidores públicos municipais em 2005

QUADRO 1: Lista das variáveis utilizadas

Fonte: Elaboração própria.

O problema de multicolinearidade, alta correlação entre os regressores, é intrínseco aos modelos propostos, mas como exposto por Gujarati (2006) esse problema é similar ao da micronumerosidade (poucas observações no modelo), devendo portanto, ser observada, e quando alarmante, buscar saída na especificação do modelo (escolha das variáveis). Para tanto, apresenta-se o FIV (fator de inflação da variância) para o regressor principal de cada hipótese a cada nova variável entrante no

²⁸ Todos os modelos são realizados no software Eviews.

modelo²⁹.

O primeiro modelo a ser apresentado busca evidências da captura dos recursos públicos, por meio do gasto com pessoal por funcionário.

Modelo 1: $DP_i = C + \alpha_1 REC_i + \alpha_2 QUAL_i + \alpha_3 POBRES_i + \alpha_4 VOTO_i + \alpha_5 GRANDE_i + \alpha_6 PEQ_i + \alpha_7 COM_i + \alpha_8 IPTU_i + \alpha_9 TXCL_i + \alpha_{10} IES_i + \alpha_{11} IEE_i + \alpha_{12} HPS_i + \varepsilon$; em que i varia de 1 a 662, referente aos municípios mineiros com dados disponíveis, C é a constante a ser estimada e ε é o erro aleatório.

Hipótese: O gasto com pessoal é, em parte, determinado pelo volume de recursos disponíveis, de modo que quanto maior a receita *per capita*, maior será o gasto com pessoal, mesmo quando controlado pela qualidade do corpo técnico e a eficiência na prestação de determinados serviços. Essa relação positiva evidenciaria a captura, uma vez que a máquina pública ao ter um volume maior de recursos disponíveis destina parte desses para sua burocracia *per se*, não necessariamente sendo sua aplicação em atividades produtivas. Por outro lado, deve-se lembrar que a causalidade poderia ser inversa, ou seja, a escassez de recursos não permitiria à prefeitura apresentar um nível ótimo de gastos com pessoal.

O modelo 1 se consubstancia na noção de que a qualificação e o tamanho do município afetarão diretamente esse dispêndio com os servidores municipais, no sentido de que prefeituras com um corpo técnico mais qualificado gastarão mais para manter seus servidores, bem como o custo de vida das localidades mais urbanizadas (cidades maiores) pressiona o governo a gastar mais com seu corpo burocrático. A questão dos cargos preenchidos por servidores somente comissionados, incorpora a idéia de má utilização dessas vagas, em que as diferenças no gasto com pessoal por servidor seriam explicadas por esse volume de cargos de livre nomeação. Além disso, o percentual de pobres e de votos “desperdiçados”, podem refletir a capacidade do controle social existente nessas localidades, de modo que quanto maior a pobreza e a não-participação na escolha do representante do poder executivo, menor o controle social existente, e maior o espaço para o dispêndio com a própria máquina pública.

Um outro aspecto importante diz respeito à estrutura de cobrança de tributos no município, de maneira a testar a relação entre uma estrutura melhor de cobrança de tributos e o dispêndio com pessoal, por meio das *dummies* de presença de cadastro imobiliário informatizado e cobrança da taxa de coleta de lixo.

Os índices de eficiência são colocados como controles, no sentido de serem hipóteses rivais à captura, em que esses explicariam as diferenças no dispêndio com servidores, e não a receita disponível. Por fim, observa-se a influência da proporção de habitantes por servidor nessas localidades.

A Tabela 9 sintetiza as regressões estimadas para o modelo 1, em que as variáveis são incorporadas de modo gradativo. Observa-se que o número de observações vai se reduzindo, tanto devido à utilização do logaritmo natural (que desconsidera valores reais iguais a zero), quanto pela inexistência de dados para todos os municípios (caso do IEE). É válido ressaltar que a medida que se perde observações, vai se agravando o problema da micronumerosidade (em que a estimativa de desvio-padrão das variáveis vai se comprometendo). Além disso, a regressão 6 pode estar incorrendo em um viés de especificação, em que regredimos a variável dependente, em alguma medida, nela mesma (dado que os denominadores de DP e HPS são os mesmos).

Ressaltados os problemas, passamos às análises dos resultados apresentados. O coeficiente do regressor REC, como sugerido pela hipótese, apresentou-se significativo e continuamente positivo à medida que se acrescentam-se outros regressores, como hipóteses rivais à da captura. Assim sendo, pode-se argumentar, que em média, os municípios mineiros tendem a aumentar o dispêndio com seus servidores entre 0,1 a 0,7% a cada 1% de aumento que possuem em sua receita *per capita*.

²⁹ Essa estatística corresponde ao $1/(1-R^2)$ de um regressor em relação aos demais. Quanto maior esse R^2 maior será a estatística, e esse problema crescerá exponencialmente, evidenciando problemas de multicolinearidade.

TABELA 9 - Estimções para a Despesa com pessoal dos Municípios Mineiros

Variável dependente = DP

Estimções do desvio-padrão e covariância consistentes com a correção de White

	Modelos Estimados					
	1	2	3	4	5	6
Constante	8,75* (0.21)	8,14* (0.24)	8,99* (0.26)	9,01* (0.28)	9,03* (0.37)	1,62* (0.39)
REC	0,10* (0.03)	0,21* (0.03)	0,17* (0.04)	0,17* (0.04)	0,16* (0.06)	0,71* (0.04)
QUAL	0,11* (0.02)	0,08* (0.02)	0,04* (0.02)	0,04* (0.02)	0,05* (0.02)	0,02** (0.01)
COM	-	0,03 (0.02)	0,03*** (0.02)	0,03*** (0.02)	0,03 (0.02)	-0,00 (0.01)
GRANDE	-	0,37* (0.07)	0,29* (0.07)	0,29* (0.07)	0,39* (0.09)	0,07*** (0.04)
PEQ	-	-0,15* (0.03)	-0,07* (0.03)	-0,07* (0.03)	-0,06** (0.03)	0,01 (0.02)
VOTO	-	-	0,04 (0.03)	0,04 (0.03)	0,06*** (0.03)	-0,06* (0.02)
POBRE	-	-	-0,18* (0.03)	-0,19* (0.03)	-0,18* (0.03)	-0,03*** (0.02)
TXCL	-	-	0,07* (0.02)	0,07* (0.02)	0,06* (0.02)	0,02 (0.01)
IPTU	-	-	0,01 (0.04)	0,01 (0.04)	-0,01 (0.04)	0,00 (0.02)
IES	-	-	-	-0,00 (0.02)	0,00 (0.03)	-0,00 (0.01)
IEE	-	-	-	-	-0,09 (0.07)	-0,17* (0.04)
HPS	-	-	-	-	-	0,84* (0.04)
Observações	634	600	599	599	524	524
R ² ajustado	0,093	0,207	0,293	0,292	0,296	0,813
Valor p (Estatística F)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FIV de REC	1.02	1.45	1.88	2.80	4.10	5.18

Nota: Em parênteses o desvio padrão do parâmetro estimado.

* significativo a 1%, **significativo a 5%, ***significativo a 10%

Fonte: Elaboração própria.

Além da evidência a favor da hipótese proposta, pode-se afirmar que a qualificação dos servidores é um fator relevante na explicação da diferenciação do dispêndio com servidores, bem como o tamanho do município, no sentido de municípios maiores gastarem mais que municípios médios, que por sua vez gastam mais que os municípios pequenos, também explica parte dessa variação no gasto com pessoal dos municípios.

Algumas variáveis quanto à questão de controle social não foram significativas, e de algum modo, a proporção de pobres parece estar mais atrelada à renda média dos municípios (e logo ao dispêndio com servidores) do que com a capacidade de controle social. Entretanto, é importante notar que as variáveis de controle estatisticamente significativas utilizadas apresentaram coeficientes esperados teoricamente, o que valida os esforços feitos até aqui.

A existência de taxa de coleta de lixo parece trazer evidências de que em municípios que realizam tal cobrança, gastam mais com seu corpo técnico. Os indicadores de eficiência não apresentaram nenhuma relação significativa com o dispêndio com os servidores, exceto na regressão 6, para o IEE, que apresentou uma relação negativa.

Por fim, quanto maior a proporção de habitantes por servidores, também maior o gasto com

esses servidores (indício de que a captura pode estar atrelada não só ao volume do gasto por funcionário, como ao contingente de servidores contratados).

Modelo 2: $DP_i = C + \alpha_1 TRANS_i + \alpha_2 QUAL_i + \alpha_3 POBRES_i + \alpha_4 VOTO_i + \alpha_5 GRANDE_i + \alpha_6 PEQ_i + \alpha_7 COM_i + \alpha_8 IPTU_i + \alpha_9 TXCL_i + \alpha_{10} IES_i + \alpha_{11} IEE_i + \alpha_{12} HPS_i + \varepsilon$; em que i varia de 1 a 662, referente aos municípios mineiros com dados disponíveis, C é a constante a ser estimada e ε é o erro aleatório.

Hipótese: O gasto com pessoal é, em parte, determinado pelo volume das transferências correntes recebidas, de modo que quanto maior tais transferências, maior será o gasto com pessoal, mesmo quando controlado pela qualidade do corpo técnico e a eficiência na prestação de determinados serviços.

TABELA 10 - Estimções para a Despesa com pessoal dos Municípios Mineiros

Variável dependente = DP

Estimções do desvio-padrão e covariância consistentes com a correção de White

	Regressões Estimadas				
	1	2	3	4	5
Constante	9,29* (0.19)	8,52* (0.23)	9,24* (0.24)	9,43* (0.34)	2,20* (0.39)
TRANS	0,03 (0.03)	0,16* (0.03)	0,15* (0.04)	0,11** (0.06)	0,68* (0.04)
QUAL	0,12* (0.02)	0,09* (0.02)	0,04* (0.02)	0,05* (0.02)	0,02 (0.01)
COM	- (0.02)	0,03 (0.02)	0,03 (0.02)	0,03 (0.02)	-0,01 (0.01)
GRANDE	- (0.07)	0,40* (0.07)	0,31* (0.07)	0,42* (0.09)	0,19* (0.05)
PEQ	- (0.03)	-0,15* (0.03)	-0,07* (0.02)	-0,06*** (0.03)	-0,03*** (0.02)
VOTO	- (0.03)	- (0.03)	0,04 (0.03)	0,05*** (0.03)	-0,02 (0.02)
POBRE	- (0.03)	- (0.03)	-0,20* (0.03)	-0,19* (0.03)	-0,11* (0.02)
TXCL	- (0.02)	- (0.02)	0,07* (0.02)	0,06* (0.02)	0,01 (0.01)
IPTU	- (0.04)	- (0.04)	0,01 (0.04)	-0,01 (0.04)	0,02 (0.02)
IES	- (0.03)	- (0.03)	- (0.03)	-0,01 (0.03)	-0,02*** (0.01)
IEE	- (0.07)	- (0.07)	- (0.07)	-0,14** (0.07)	-0,22* (0.04)
HPS	- (0.04)	- (0.04)	- (0.04)	- (0.04)	0,85* (0.04)
Observações	634	600	599	524	524
R ² ajustado	0,079	0,182	0,285	0,289	0,801
Valor p (Estatística F)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FIV de TRANS	1.01	1.73	2.22	4.55	5.95

Nota: Em parênteses o desvio padrão do parâmetro estimado.

* significativo a 1%, **significativo a 5%, ***significativo a 10%

Fonte: Elaboração própria.

O modelo 2 apresentado na Tabela 10 substituí a variável REC utilizada no modelo 1 pela variável TRANS, de modo a identificar a influência das transferência no gasto com pessoal. Tal modelo evidencia, de maneira menos robusta, que o modelo 1, a captura dos recursos por meio do gasto com pessoal por servidor. Ou seja, além de confirmar o *flypaper effect* (evidências de que existe aumento do gasto em razão de maior volume de transferência) no caso dos municípios

mineiros, constata-se que esse efeito expansionista dos gastos com as transferências pode estar atrelado a um aumento do gasto com pessoal dos governos locais.

A vantagem desse modelo 2 é a de que ele não incorre na variável não-observável discricionariedade do governante em ambos os lados da equação. Pelo lado da despesa com pessoal, existe certa dose de poder discricionário do governante na decisão desse montante, pelo lado da receita isso também é válido no componente receita própria, que na especificação do modelo 2 é sublimada.

De qualquer modo, observou-se até aqui os relevantes indícios de captura, dada a abundância relativa de recursos. O modelo 3 observará a relação de eficiência, de modo mais específico³⁰.

Modelo 3: $IEE_i = C + \alpha_1 DP_i + \alpha_2 QUAL_i + \alpha_3 TRANS_i + \alpha_4 POBRES_i + \alpha_5 VOTO_i + \alpha_6 GRANDE_i + \alpha_7 PEQ_i + \alpha_8 COM_i + \alpha_9 HPS_i + \varepsilon$; em que i varia de 1 a 575, referente aos municípios mineiros com dados disponíveis, C é a constante a ser estimada e ε é o erro aleatório.

Hipótese: O índice de eficiência na educação não possui nenhuma relação com o gasto com pessoal, de modo que esse não funciona como estímulo à maior ou menor eficiência produtiva (ou como um prêmio quanto à essa eficiência).

A idéia desse modelo, é observar como que podemos explicar a diferença entre os municípios mineiros, no que tange à eficiência “produtiva” no setor de educação. Deve-se reconhecer, mais uma vez, que esse índice criado observa apenas uma parte do problema do setor, nesse caso a qualidade do ensino aferida pela proficiência média dos alunos da rede municipal na 4ª série. Mas o que se considera mais relevante é a disseminação desse tipo de abordagem, que passa a avaliar a gestão pública em sua plenitude, nem só pelo gasto, nem só pelo resultado, avalia-se pela combinação desses insumos e produtos.

A hipótese levantada é a de que essa eficiência na saúde independe do dispêndio com servidores públicos³¹, tanto no sentido de que o gasto com pessoal não é atrelado à eficiência produtiva desses funcionários, como no sentido de que aumentar o dispêndio com pessoal, apenas potencializaria a captura dos recursos públicos (sendo muito mais uma pressão da burocracia, do que uma condição para se alcançar bons resultados).

Essa hipótese, como apresentado na Tabela 11, não pode ser totalmente acertada, dado os indícios ainda mais agravantes, de que o dispêndio com pessoal estaria negativamente relacionado aos índices de eficiência. Essa constatação é um tanto quanto tautológica, no sentido de que a ineficiência existiria exatamente dos altos dispêndios com pessoal. Uma justificativa para manter essa constatação é a de que os municípios poderiam ter altos dispêndios com pessoal, desde que apresentassem bons resultados, o que o levaria para os limites da fronteira de eficiência. Dessa maneira, considera-se suficiente a evidência de ineficiência no gasto com pessoal (no seu modo de aplicação).

Outra constatação interessante é a de que os municípios pequenos, mesmo considerando a metodologia de fronteiras de eficiência específica para esse grupo de municípios, apresentam uma ineficiência relativa aos demais municípios, havendo espaço para ganhos de eficiência nesses municípios. Por fim, constata-se que os municípios que apresentam um maior volume de transferência *per capita*, tendem a ser os mais ineficientes, reforça o argumento de que a distribuição do bolo orçamentário entre esses municípios pode ser melhor realizada, pensando na eficiência alocativa dos recursos públicos.

Outros fator, anteriormente apontado, que novamente merece destaque é a relação entre a ineficiência e o número de habitantes por servidor, de modo que, municípios que possuem uma maior proporção de habitantes por servidores tendem a ser mais eficientes, ou dito de outra forma, pode-se ter captura dos recursos públicos por meio de uma máquina pública mais inchada, o que

³⁰ Esse exercício é realizado apresentado apenas para o setor de educação dado a similaridade dos resultados obtidos.

³¹ Uma questão relevante é a de que seria mais propício observar esse dispêndio apenas com os servidores da educação, mas até o presente momento de elaboração desse trabalho, esses dados não se encontram disponíveis. Desse modo, assume-se o dispêndio médio como uma *proxy* desse dispêndio setorial.

levaria a prestação ineficiente de serviços por parte do governo³².

TABELA 11 - Estimções para o Índice de Eficiência na Educação dos Municípios Mineiros

Variável dependente = IEE

Estimções do desvio-padrão e covariância consistentes com a correção de White

	Modelos Estimados				
	1	2	3	4	5
Constante	0,43 (0.61)	1,01* (0.28)	0,86* (0.30)	2,11* (0.25)	1,85* (0.25)
DP	-0,10* (0.03)	-0,16* (0.03)	-0,12* (0.03)	-0,05** (0.02)	-0,25* (0.05)
QUAL	-0,04* (0.01)	-0,04* (0.01)	-0,03** (0.01)	-0,02 (0.01)	-0,02*** (0.01)
COM	-	0,00 (0.01)	0,00 (0.01)	0,01 (0.01)	0,01 (0.01)
GRANDE	-	0,43* (0.04)	0,40* (0.04)	0,34* (0.04)	0,35* (0.04)
PEQ	-	0,02 (0.02)	0,08* (0.02)	0,21* (0.02)	0,20* (0.02)
VOTO	-	-	0,16* (0.02)	0,01 (0.02)	-0,00 (0.02)
POBRE	-	-	-0,01 (0.02)	0,05* (0.02)	0,03*** (0.02)
TRANS	-	-	-	-0,35* (0.02)	-0,15* (0.05)
HPS	-	-	-	-	0,24* (0.05)
Observações	553	525	524	524	524
R ² ajustado	0,056	0,165	0,252	0,496	0,521
Valor p (Estatística F)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FIV de DP	1.08	1.19	1.36	1.40	1.85

Nota: Em parênteses o desvio padrão do parâmetro estimado.

* significativo a 1%, **significativo a 5%, ***significativo a 10%

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, mais uma vez, um maior volume de recursos disponíveis ao município advindos de transferências, aparece atrelado à maior ineficiência, quando comparamos aos demais municípios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a realizar uma breve contextualização dos problemas da descentralização, perpassando seus benefícios e riscos. Abordou-se os dilemas envolvidos no federalismo fiscal, com destaque para as nuances do caso brasileiro, culminando na importante discussão acerca da ineficiência e captura de recursos públicos. Tendo como base esse marco teórico, apresentou-se algumas peculiaridades das finanças públicas dos municípios mineiros, revelando a disparidade existente entre os governos municipais e os efeitos não pretendidos das principais fontes de transferências. Por fim, foram levantadas uma série de evidências quanto à existência de captura e ineficiência no setor público dos municípios mineiros. Mas, onde quer se chegar, afinal?

Para iniciar a resposta a essa pergunta, traz-se a recente discussão acerca das reivindicações de um novo pacto federativo:

A avaliação destas diferenças [diferenças do ponto de vista da distribuição de renda da população e seu potencial de consumo] nos dão uma diretriz quanto aos caminhos a chegar para o estabelecimento de um pacto federativo que tenha como prioridade a busca da equalização da distribuição da receita pública. (BREMAEKER, 2007, p.23)

³² A variável HPS pode de alguma maneira refletir ainda a questão da escala de prestação de serviços, em que municípios maiores teriam uma maior proporção de habitantes por servidor e devido à escala de prestação, teriam ganhos de eficiência.

Tendo em vista que essa reivindicação advém de um membro de instituto (IBAM) que representa os interesses dos municípios brasileiros, devemos fazer os seguintes questionamentos: que equalização queremos: entre as esferas de governo ou a entre os municípios? E mesmo que nos restringimos a reivindicar a equalização entre municípios, como esta se dará, com recursos extras ou com a redistribuição dos disponíveis? E quais seriam os efeitos desta possível busca igualitária sobre a eficiência destas prefeituras? E, por fim, quais seriam os impactos sociais deste possível aumento da ineficiência proveniente de tal busca? Ou seja, busca-se com este trabalho avançar na principal discussão relativa aos gastos públicos brasileiros atualmente: como maximizar os efeitos sociais benéficos dos gastos públicos no país? Tendo como foco a questão intermunicipal.

A busca por maior equalização de receitas entre os municípios pode trazer benefícios claros à prestação eficiente de serviços, uma vez que como apresentado na sessão anterior as localidades com maior volume de recursos disponíveis tendem a ser aquelas com menores índices de eficiência. Dessa maneira, supondo que as populações locais dificilmente abrirão mão do nível de serviços que dispõe (seja ele qual for), força-se um aumento de produtividade na medida que se diminui a receita dessas localidades. Em outras palavras, com a equalização por meio de redistribuição aumenta-se o custo de oportunidade do recurso disponível para aqueles governos com níveis superiores de receita *per capita* em relação aos demais municípios.

Defende-se, portanto, um pacto federativo que busque uma maior equalização dos municípios em termos de receitas *per capita*. Entretanto diferente da defesa realizada por Bremaeker (2007), a proposta de equalização, aqui defendida, passa pela redistribuição de renda entre os municípios. Ou seja, promover uma redistribuição, de modo que aqueles municípios que apresentam altos valores de receita governamental *per capita*, repassem parte dos seus recursos para municípios com menor volume de recursos disponíveis, a exemplo do que o FUNDEF indiretamente promoveu.

Ao mesmo tempo, tal redistribuição deve ser acoplada por mecanismos tais que aumentem a eficiência do gasto público. Ou seja, a estrutura de incentivos a ser gerada deve induzir os governantes locais a buscarem maximizar a oferta e a qualidade dos serviços públicos prestados à população local.

O que se busca reduzir é a possibilidade da máquina pública existente reter toda a receita incremental que os municípios conseguirem, uma vez que não há nenhum mecanismo de incentivo ou coerção para a aplicação de recursos públicos que siga critérios de eficiência.

Ressalta-se mais uma vez que a burocracia é uma necessidade da sociedade, e que não podemos rechaçar a importância do serviço público e de seus servidores à frente da máquina pública. O que se deseja é trazer à pauta de discussão o modelo de pacto federativo que estamos desenvolvendo, à medida que buscamos o aumento do volume de recursos transferidos aos municípios *per se*. Uma saída possível é a promoção da equalização fiscal atrelada à competição por resultados, em que a performance dos governantes pese sobre o volume de recursos recebidos e que os cidadãos diante de governos com receitas mais harmonizadas, consigam observar aqueles que apresentam melhores resultados.

A mudança de paradigma aqui defendida possui uma longa agenda de pesquisa a ser desencadeada. Nesse sentido, o presente trabalho teve como intuito munir essa discussão de evidências e questionamentos, em busca de soluções que reduzam a ineficiência e a captura dos recursos públicos e promovam uma melhoria na qualidade do gasto público.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, 24).
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, n. 1, dez. 2000.
- ARRETICHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas

públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, jun. 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.

BAHL, Roy W. Descentralização fiscal: uma perspectiva mundial. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, set. 2001.

BICALHO, José Antônio. Ação compartilhada dos municípios para fortalecimento dos hospitais-âncora. **Gestão Minas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jul. 2007.

BOVO, José Murari. O conceito de capacidade de poupança própria na análise das finanças municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n. 29, jan./mar. 1995.

BREMAEKER, François E. J. de. A evolução das finanças dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 217, out./dez. 1995.

BREMAEKER, François E. J. de. **A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. (Série Estudos Especiais, 59).

BREMAEKER, François E. J. de. **Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.

BREMAEKER, François E. J. de. **A construção de um pacto federativo que interesse a todos os municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. (Série Estudos Especiais, 194).

CAMPOS, Eder Sá Alves. Captura dos recursos públicos por meio do gasto com pessoal: evidências e reflexões para o caso dos municípios mineiros. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

COELLI, T. J. **A guide to DEAP version 2.1: a data envelopment analysis (computer) program**. Armidale: University of New England, 1996. 49p. (CEPA Working Papers 08/96).

COSSIO, Fernando Andrés Blanco; CARVALHO, Leonardo Mello de. **Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Seminários DIMAC, 41).

EVANS, Peter B. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, 1223).

GASPARINI, Carlos Eduardo; COSSIO, Fernando Andrés Blanco. Transferências intergovernamentais. In: MENDES, Marcos (Org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 175-202.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MELO, Cristiano S. Lúcio de. Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. In: Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças públicas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, v. 8, p. 337-401.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco S. Incentivos à eficiência na descentralização fiscal brasileira: o caso do FPM no estado de São Paulo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GREMAUD, Amaury Patrick. Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, set. 2001.

GUJARATI, Domodar N. **Econometria básica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LONGO, Carlos A; LIMA, José Carlos de S. O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e equidade. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, jan./mar. 1982.

MENDES, Marcos. A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do FUNDEF. In: Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, p. 275-330.

MENDES, Marcos; ROCHA, Fabiana Fontes. Transferências intergovernamentais e captura de

recursos públicos nos municípios brasileiros. In: Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, v. 8, p. 533-572.

MENDES, Marcos. Capture of fiscal transfers: a study of brazilian local governments. **Economia Aplicada**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 427-444, jul./set. 2005.

MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 27-51, dez. 2001.

MENEZES-FILHO, Naercio. **Os determinantes do desempenho escolar no Brasil**. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf>. Acesso em: 03 out. 2007.

MONASTERIO, Leonardo Monteiro. Os critérios de retorno do ICMS no Rio Grande do Sul: análise econômica e espacial da PEC 228/04. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 63-76, nov. 2004.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MOREIRA, Ajax. **Eficiência na gestão municipal do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (Texto para discussão,1301).

REZENDE, Fernando. Globalização, federalismo e tributação. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, n. 1, dez. 2000.

RIBEIRO, Thiago Barros; e TONETO JÚNIOR, Rudinei. 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**, Rio de Janeiro, n. 27, p.119-141, jun./dez. 2004.

SANTOS, Cristina Aziz dos. A iniquidade do gasto público descentralizado e das transferências fiscais na federação brasileira. In: Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

SEIFORD, Lawrence M. e THRALL, Robert M. Recent Developments in DEA: The mathematical programming approach to frontier analysis. **Journal of Econometrics**, n. 46, North Holland, p.7-38, 1990.

TAVARES, Bernardo; VILHENA, Renata; CIRINEU, Simão; BARRETO, Tadeu. Agenda de desenvolvimento concilia crescimento econômico e social. **Gestão Minas**, Belo Horizonte v. 1, n.1, jul. 2007.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. Consórcios Intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público. In: MENDES, Marcos (Org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 245-272.

ULYSSEA, Gabriel; FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. O impacto do FUNDEF na alocação de recursos para a educação básica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p.109-136, abr. 2006.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do FUNDEF. In: Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, p. 433-494.

VIOL, Andréa Lemgruber. Problemas e oportunidades na repartição da receita tributária: competição, harmonização e coordenação na área fiscal. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, set. 2001.