

O EFEITO DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS LOCAIS: EVIDÊNCIAS PARA O BRASIL

Ricardo Carvalho de Andrade Lima

Vittorio Maciel Boscheti Leite

RESUMO

O Brasil experimentou uma onda de criação de municípios nos anos de 1990, onde, 1.016 administrações locais foram emancipadas. Evidências empíricas anteriores são inconclusivas a respeito dos ganhos de eficiência e bem-estar decorrentes desse processo de descentralização. Este trabalho tem como objetivo investigar as consequências das emancipações sobre diferentes características fiscais. Utiliza-se uma abordagem quase-experimental baseada no método de Diferenças-em-Diferenças e compara-se os municípios emancipados com os que tentaram se emancipar e não conseguiram. Os resultados indicam um aumento dos gastos associados à manutenção da estrutura de governo e aos bens de capital, enquanto gastos sociais não sofreram um impacto significativo. Em relação à arrecadação local, não observamos mudanças na receita própria, mas houve aumento de recursos, oriundos de transferências intergovernamentais e de operações de crédito. Tais resultados sugerem que o choque de descentralização mudou a composição do gasto local e trouxe uma maior dependência fiscal para os governos locais.

Palavras-chave: Divisão municipal. Finanças Regionais. Federalismo Fiscal.

JEL Codes: H72. H77. R51.

Sumário

1 Introdução.....	3
2 Contexto Institucional	6
2.1 Características do Federalismo Brasileiro	6
2.2 O processo de criação de municípios nos anos 90.....	7
3 Metodologia.....	12
4 Dados	14
5 Resultados.....	16
6 Discussão final.....	23
7 Apêndice.....	25
Figura 1: Evolução das Despesas por função na amostra de quase-tratados, por status da AMC:	25
Figura 2: Evolução da arrecadação na amostra de quase-tratados, por status da AMC:	26
Figura 3: Evolução do déficit orçamentário e das receitas por operações de crédito na amostra de quase-tratados, por status da AMC:	26
Tabela X: Classificação das Funções e Subfunções do Manual Técnico de Orçamento 2021	27
Referências Bibliográficas.....	31

1 Introdução

Os limites e as atribuições de unidades administrativas dentro de um país são fatores dinâmicos. Mudanças territoriais e de competência fiscal decorrem tanto de processos políticos complexos, quanto de movimentos históricos, com o objetivo de progredir pautas de respaldo social. Dado o contexto histórico pós-regime militar no Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 trouxe as principais referências de mecanismos para adentrar um governo democrático.

A intenção de gerar autonomia se manifestou através de uma forte descentralização fiscal e administrativa, garantindo aos municípios o direito de administrar os recursos locais e os advindos de transferências federais, tornando-os membros da Federação Brasileira (Gomes e MacDowel, 2000, Tomio, 2002a). Esse cenário gerou incentivos para uma onda de criação de municípios: entre 1991 e 2001 criaram-se 1.070 novos municípios que, hoje, representam quase 20% dos 5.570 municípios existentes no país.

O Brasil é uma das maiores federações do mundo. Em contraste com seus vizinhos da América Latina, seus 5.570 municípios fazem dele o país com o maior número de governos subnacionais. Comparado às outras federações mundiais, só possui menos unidades subnacionais que países com ampla extensão territorial (como Rússia e Estados Unidos) ou com uma concentração populacional extremamente alta (como a Índia). Além disso, sua concentração média de habitantes por município também se mostra elevada, em comparação a outras Federações (o Brasil apresenta 36.400 habitantes por município, frente a 8.990 nos Estados Unidos ou 5.167 na Índia¹).

Esses dados apontam para um cenário favorável para análises relevantes, dada a representatividade mundial que o país possui, tanto no quesito de tamanho da população e do território, quanto em questões de Federalismo e, até certo ponto, de segmentação na administração pública.

A motivação para reformas territoriais deriva das discussões sobre federalismo fiscal e suas relações de arrecadação, provisão de bens públicos e respectivos ganhos de escala nesses serviços (Fox e Gurley, 2006, Dollery et al., 2007). Assim, a deliberação sobre melhora da saúde fiscal nos níveis regionais mostra-se de suma importância: compreender o perfil dos gastos, das despesas e de indicadores fiscais pode melhorar a compreensão das finanças

¹ Dados retirados do trabalho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre Governos Subnacionais ao Redor do Mundo, de 2016

públicas e gerar uma revisão de competências na intenção de aumentar o bem-estar da população residente nesses municípios.

Estudos divergem nos resultados quanto à existência ou não de ganhos de escala, como mostra a revisão sistemática elaborada por Gendzwill, Kurniewick e Swianiewicz (2020). Por um lado, pode-se ter uma diminuição de gastos totais (ou de gastos correntes e de capital), quando o tamanho do município aumenta, em razão dos ganhos de escala (Lima e Neto, 2019, Reingewertz, 2012, Fox and Gurley, 2006, Vojnovic, 2000, Blesse e Baskaran, 2016). Ou também, gastos com custos administrativos podem diminuir, gerando espaço no orçamento para outros tipos de investimentos em bens públicos (Cobban, 2019, Blesse & Baskaran, 2016; Blom-Hansen et al., 2014, Andrews, 2015, Moisio & Uusitalo, 2013, Swianiewicz & Łukomska, 2019). E, apesar de existir uma tendência internacional de junção de municípios nas últimas décadas (Jordahl e Liang, 2009, Hinnerich, 2009, Nakazawa, 2013, Reingewertz, 2012), o cenário brasileiro tende a ir na contramão, já que existiram propostas para criação de municípios em 2013 e 2014, mas que foram vetadas pelo Poder Executivo.

O Brasil passa por uma crise fiscal que pode ser exemplificada pela alta insolvência de seus entes subnacionais² e pela falta de sustentação própria: mais de um terço dos municípios não geram receitas suficientes para financiar sua estrutura administrativa. Não só isso, mas 3, em cada 4 municípios, estão em situação fiscal difícil ou crítica.³ Essa situação ainda foi agravada pela crise econômica que se alastra no país desde 2014. Diante desse contexto vários trabalhos buscaram investigar os efeitos econômicos da criação de municípios no Brasil.

Matos e Ponczek (2013) e Dahis e Szerman (2018) apresentam evidências de que o processo de emancipação apontou resultados sobre provisão de bens públicos e indicadores sociais. Enquanto o primeiro trabalho mostra que houve uma piora de indicadores sociais e serviços públicos, o segundo encontra o contrário, observando uma associação positiva entre a criação de municípios e resultados socioeconômicos. Lima e Silveira-Neto (2019) também trabalharam com o mesmo experimento e encontraram aumentos significantes nas despesas de capital e despesas correntes dos municípios emancipados, e apresentaram evidências sugerindo que os aumentos em gastos de capital podem estar associados à diminuição de economias de escala na provisão de bens públicos.

² <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/divida-de-estados-e-municipios-com-uniao-chega-r-908-bilhoes>

³ Dados retirados do Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, com base em dados de 2018, apresentados pelas prefeituras ao Tesouro Nacional

Por conseguinte, o presente trabalho procura incorporar novos resultados à literatura, fazendo uso do experimento quase-natural das emancipações de municípios brasileiros e compreendendo a mudança de perfil fiscal após as separações, usando um modelo de Diferenças-em-Diferenças. Para reduzir a endogeneidade e isolar o tratamento, comparamos municípios com características semelhantes através de uma amostra de quase-tratados.

Nossa intenção é contribuir para o debate que diz respeito à formação do Estado, principalmente no nível federativo, e compreender os impactos sobre as contas públicas, perfil fiscal e eficiência de arrecadação ao investigar os efeitos das secessões sobre indicadores fiscais. Busca-se compreender como o choque de descentralização brasileiro afetou as diferentes categorias econômicas do gasto público local (gastos com saúde, educação, transporte, serviços, assistência e previdência, habitação e urbanismo, administrativo e legislativo) e as diferentes formas de arrecadação (impostos locais, transferências intergovernamentais e receitas com operação de crédito). Além disso, também avaliamos o impacto das emancipações no balanço orçamentário dos municípios afetados.

Observamos um acréscimo nas despesas per capita nos gastos administrativos e de planejamento e também no setor legislativo, além de aumentos nas áreas da saúde, transporte público, saneamento, habitação e urbanismo. Os gastos com educação, assistência e previdência não foram afetados pelo processo de criação de municípios. No quesito arrecadação, os resultados não foram significativos para mudanças nas arrecadações próprias, mas a receita com transferências intergovernamentais aumentou. O balanço orçamentário também apresentou um resultado positivo, assim como as receitas por operações de crédito. Em conjunto, os resultados apontam que os novos municípios aumentaram de forma significativa seus gastos em máquina pública e com bens de capital, enquanto alguns dos gastos sociais se mantiveram iguais. Por outro lado, as receitas se tornaram dependentes de transferências por meio do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e foram necessários aumentos em receitas originadas de operações de crédito. Essa nova dinâmica, provavelmente, foi o que fez com que o balanço orçamentário se tornasse positivo.

Esse trabalho está dividido como segue: a seção 2 trata do contexto institucional, trazendo os arranjos políticos e panoramas econômicos dos municípios; a seção 3 explica a metodologia; a seção 4 apresenta os dados e as medidas utilizadas; a seção 5 expressa os

principais resultados obtidos; e a seção 6 conclui, com uma discussão final e implicações de políticas públicas.

2 Contexto Institucional

2.1 Características do Federalismo Brasileiro

A Constituição de 1988 criou atribuições para as unidades federativas brasileiras, especificamente, os Estados e municípios ganharam independência de forma inédita no país. As entidades receberam autonomia, tanto na questão fiscal, quanto na tomada de decisões sobre provisão de bens públicos. Esse sistema, também conhecido como federalismo fiscal, se sustenta, principalmente, por dois grandes motivos que geram essa organização no Brasil: (i) a grande extensão territorial; e (ii) a heterogeneidade entre os 27 Estados que constituem sua Federação.

A Federação Brasileira é definida pela existência de vários tipos de governo, a saber, o da União, o dos Estados-membros e o dos Municípios, de maneira que exista uma certa hierarquia: quem habita o Estado Federal deve obedecer à legislação tanto da União, quanto do Estado-membro e do Município a que pertence. Os municípios brasileiros são divididos em dois Poderes: o Executivo e Legislativo, que são a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, respectivamente, cada qual com suas funções específicas e independentes entre si. O prefeito é o cargo mais alto do Poder Executivo Municipal, eleito democraticamente através de maioria em uma votação feita a cada quatro anos. Já a Câmara dos Vereadores é o braço Legislativo, com o número de representantes proporcional aos habitantes de cada município, e também eleitos a cada quatro anos.

A arrecadação dos municípios tem suas receitas advindas dos impostos de competência municipal: o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), o ISS (Imposto sobre Serviço de qualquer Natureza) e o ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), sendo os dois primeiros os principais responsáveis pela maior parte da arrecadação. Outra fonte de arrecadação dos municípios são as taxas sobre serviços públicos que são tributos, cujo fator gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte (por exemplo, uma taxa paga para retirar um passaporte, ou uma taxa paga para estabelecer um restaurante, etc).

Além de suas receitas próprias, os municípios recebem as destinações do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que são transferências intergovernamentais, da União⁴ ou do Estado⁵ para os municípios, não condicionais e sem contrapartida. É determinado pelo Decreto-Lei nº 1881/81 que, quanto menor a população do município, maior será sua transferência per capita. O município também pode receber compensações financeiras, como *royalties*, que são gerados pela exploração de recursos naturais.

Em contrapartida, as despesas se direcionam principalmente aos serviços locais, como o transporte público, recursos para o ensino básico e fundamental, serviços de saúde, regulação do uso da terra e a conservação da história e cultura (Tristão, 2003, apud Lima e Neto, 2018). Como também mencionado por Mendes (2004), as áreas de educação e saúde envolvem uma cooperação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), com o governo central responsável pelo controle de financiamento e dos setores que envolvem economias de escala (como universidades) enquanto os governos estaduais fornecem o serviço à população.

A segurança pública também é trabalhada nesse modelo, com o governo federal coibindo crimes de âmbito nacional e internacional através da Polícia Federal; os estados cuidando da segurança cotidiana do cidadão, utilizando por meio das polícias civil e militar; e os municípios de maior porte colaborando no policiamento preventivo e cotidiano por meio de suas guardas municipais. Os serviços tipicamente locais (estradas municipais, urbanismo) ficam sob inteira responsabilidade dos municípios.

2.2 O processo de criação de municípios nos anos 90

O sistema do FPM, que prioriza receitas a pequenos municípios, criou incentivos para a proliferação de pequenas cidades, principalmente com os adventos institucionais que facilitavam a emancipação dos municípios. Durante a época do regime militar, o processo emancipatório era regulado pelos Estados e, ainda que dependesse de lei estadual, também obedecia a requisitos de uma lei complementar – entre esses requisitos havia a exigência de uma população mínima de 10 mil habitantes, por exemplo, número bastante elevado (Brandt, 2010, Ferrari, 2016).

⁴ 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 25% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que o estado receber.

⁵ 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), 22,5% do Imposto de Renda (IR) e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Porém, como exposto por Tomio (2002), a partir de 1988 o processo para criação de um novo município se tornou relativamente simples: em uma primeira rodada, a Assembleia Legislativa (representantes do Poder Legislativo no nível estadual) e do Poder Executivo federal deveriam aprovar a veiculação de um plebiscito de consulta popular. Caso aprovado, esse plebiscito seria destinado à população e se a comunidade afetada apoiasse a separação, existiria uma nova rodada de aprovação, dessa vez do processo de emancipação em si, por parte da Assembleia Legislativa e, em seguida, caso o Executivo não vetasse a secessão do município, ele seria criado.

Gomes e Mac Dowell (2000), mostram a ampla criação de municípios entre os anos de 1984 e 1997: foram criados 1.405 municípios, o que representa um aumento de 34,3%. Desses 1.405 municípios instalados, 1.329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes, e podem ser considerados pequenos⁶; 1.095 (78%) desses municípios instalados são muito pequenos, pela mesma terminologia; e 735 (52%) são micromunicípios.

A tabela 1 mostra a progressão de municípios em relação à sua população entre 1991 e 2010. Pode-se perceber que existe um aumento dos pequenos municípios (abaixo de 20 mil habitantes), e mais ainda dos micromunicípios (até 5 mil habitantes). Ao observar os dados do censo de 2010 (tabela 2), percebe-se que a maior parte desses municípios concentra-se na Região Sul, com quase 80% com população abaixo de 20 mil habitantes; e no Centro-Oeste, sendo 77% da população residente em pequenos municípios. Essas duas regiões também possuem a maior parte de seus municípios com até 5 mil habitantes: 36,5% dos municípios da Região Sul são micromunicípios; para o Centro-Oeste o número é de 30%. Portanto, fica evidente que o Brasil tem uma grande tendência à formação de municípios pequenos.

⁶ As medidas utilizadas pelos autores e reproduzidas aqui, são adaptações do IBGE, usadas para estratificar os municípios brasileiros por tamanho de sua população, agrupando-os em oito faixas: Municípios Pequenos (de 0 a 20 mil), Municípios Muito Pequenos (de 0 a 10 mil), Micromunicípios (0 a 5 mil); Municípios Médios (de 20 mil a 100 mil); Municípios Grandes (de 100 mil a mais de 1 milhão), Municípios Muito Grandes (de 500 mil a 1 milhão) e Megamunicípios (mais de 1 milhão):

Tabela 1 – População dos municípios brasileiros ao longo dos anos

Habitantes	1991	1996	2000	2010
Até 5 mil	739 <i>16,46%</i>	1046 <i>21,03%</i>	1328 <i>24,11%</i>	1301 <i>23,38%</i>
5 mil a 10 mil	1058 <i>23,56%</i>	1149 <i>26,90%</i>	1309 <i>25,08%</i>	1212 <i>25,18%</i>
10 mil a 20 mil	1296 <i>28,86%</i>	1338 <i>26,90%</i>	1381 <i>25,08%</i>	1401 <i>25,18%</i>
20 mil a 50 mil	932 <i>20,75%</i>	943 <i>18,96%</i>	964 <i>17,50%</i>	1043 <i>18,74%</i>
50 mil a 100 mil	281 <i>6,26%</i>	290 <i>5,83%</i>	301 <i>5,47%</i>	325 <i>5,84%</i>
100 mil a 500 mil	160 <i>3,56%</i>	181 <i>3,64%</i>	193 <i>3,50%</i>	245 <i>4,40%</i>
500 mil a 1 milhão	13 <i>0,29%</i>	15 <i>0,30%</i>	18 <i>0,33%</i>	23 <i>0,41%</i>
Mais de 1 milhão	12 <i>0,27%</i>	12 <i>0,24%</i>	13 <i>0,24%</i>	15 <i>0,27%</i>
Total	4491	4974	5507	5565

Fonte: Gomes e Mac Dowell (2000); Elaboração própria

Tabela 2 – População dos municípios brasileiros segundo o Censo de 2010, de acordo com a região

Região/Habitantes	N	NE	CO	SE	S
Até 5 mil	86	241	143	398	433
5 mil a 10 mil	81	363	104	391	273
10 mil a 20 mil	108	591	112	356	234
20 mil a 50 mil	111	428	72	285	147
50 mil a 100 mil	43	113	17	99	53
100 mil a 500 mil	18	47	14	122	44
500 mil a 1 milhão	0	7	2	12	2
Mais de 1 milhão	2	4	2	5	2
Total	449	1794	466	1668	1188

Fonte: IBGE; Elaboração própria

No entanto, em diversos casos, esses municípios não possuem escala suficiente para a produção de serviços públicos. Os resultados de Mattos e Ponczek (2013) sugerem a existência de ganhos de escala na provisão de bens públicos entre os municípios, ou seja, municípios menores, apesar de receberem mais recursos *per capita* de transferências governamentais, têm maior dificuldade em transformar tais recursos em bens e serviços públicos para suas populações, prejudicando seu fornecimento. Para os novos municípios, os autores encontraram piores indicadores na provisão de saneamento básico, aumento de analfabetismo, queda na renda *per capita* e no IDH.

Mais que isso, a criação de pequenos municípios, somada ao sistema de transferências intergovernamentais, gerou incentivos perversos para a arrecadação: atualmente, 70% dos municípios brasileiros têm nas transferências intergovernamentais recebidas, pelo menos, 80% de suas receitas correntes (Canzian, 2019). Isso pode ser problemático, pois esse modelo fiscal faz com que o financiamento não venha de impostos cobrados a nível local, quebrando a ligação direta entre o que o cidadão paga de impostos e o que ele recebe de serviços públicos, não incitando a população a fiscalizar a ação do governo. Isso também pode estimular um comportamento *free rider*, com cada um dos governos locais pressionando o governo central para obter transferências adicionais, repassando o custo dos serviços públicos locais para o resto do país.

Gomes e Mac Dowell (2000), tentam confirmar essa hipótese através de alguns indicadores, mostrando que a emancipação de municípios: (i) aumentou os volumes de transferências de receitas dos municípios grandes para os municípios pequenos, desestimulando a atividade econômica nos grandes municípios; (ii) beneficiou a pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população que vive nos pequenos municípios; e (iii) aumentou os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo ao mesmo tempo em que reduziu, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público disponibilizava para aplicar em programas sociais e em investimento.

Por outro lado, a criação de municípios pode ser vantajosa, como colocado por Tiebout (1956) argumentando que, a descentralização fiscal seria uma forma de induzir o consumidor de bens públicos a revelar suas preferências através de uma competição horizontal entre os níveis locais. Isso foi empiricamente notado por Nelson (1992), no qual reformas *top-down* na Suécia reduziram a competição horizontal e aumentaram a influência de fatores institucionais nos orçamentos locais; ou também a teoria de Oates (1972) que vê o federalismo fiscal como um meio de facilitar a observação das preferências locais através da proximidade do governante, chamando atenção para a importância de elencar externalidades de cada tipo de bem público. Esse resultado pôde ser visto em Ladner et al. (2019), em que, usando os casos de reformas territoriais no Leste Europeu, argumentam que o governo mais fragmentado pode gerar uma proximidade do governante com a população local, potencializando a capacidade de observação de suas necessidades e aumentando a eficiência na provisão de bens públicos e o *accountability* político.

Portanto, existem evidências de que o movimento de emancipação pode gerar oportunidades para as elites locais de promover comportamentos de *rent-seeking* e ineficiências na arrecadação, fazendo com que grande parte dos municípios criada seja inviável financeiramente e sem condições de se autossustentar. Porém, também há trabalhos mostrando que a secessão de unidades subnacionais pode aperfeiçoar a provisão de bens públicos, aumentar a arrecadação e melhorar *accountability*. Essa discussão voltou a ter visibilidade no cenário político brasileiro, tendo em vista que no final de 2019 foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo que previa a extinção de municípios com menos de cinco mil habitantes e que não estivessem arrecadando sozinhos 10% de sua renda total, mas ela foi rejeitada pelo Congresso Nacional. É nesse contexto que nosso trabalho visa

a adicionar: gerar novas evidências dos impactos da secessão sobre contas públicas e saúde fiscal.

3 Metodologia

Nosso intuito é medir o impacto da criação de novos municípios sobre indicadores fiscais selecionados. Para isso, o ideal seria encontrar um contrafactual em que o município não foi dividido e observar a progressão do perfil fiscal. Porém, esse contrafactual não existe. Assim, escolhemos a metodologia de Diferenças-em-Diferenças para dados em painel de 1991 a 2000, com efeitos fixos dos municípios. O estimador de Diferenças-em-Diferenças (DiD), como mencionado por Angrist e Pischke, (2008) é a diferença média da variável de interesse (no caso específico os indicadores fiscais relacionados a despesas, arrecadação e orçamento) ao longo do tempo dos municípios que se dividiram comparado com os que quase se dividiram. O estimador busca capturar as mudanças no grupo tratado (passou por uma divisão) com o grupo não tratado (não passou por divisão). Dessa forma, estimamos a seguinte especificação (1) de Diferenças-em-Diferenças com observações por município/ano:

$$y_{it} = \gamma Emancip_{it} + \theta x_i t + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

y_{it} assume os valores de acordo com a variável de interesse. Na primeira estimação é o logaritmo de despesas públicas de acordo com a função; na segunda estimação, assume os valores dos logaritmos das arrecadações por IPTU, ISS, ITBI, taxas e FPM do município i no ano t ; na terceira estimação é o balanço orçamentário (receitas orçamentárias menos as despesas orçamentárias) e o logaritmo das receitas por operação de crédito. Todos esses relacionados ao município i no ano t .

O valor do $Emancip_{it}$ é a variável de tratamento, que assume um (1) para as localidades afetadas nos anos de secessão e pós-secessão, e zero em caso contrário. O parâmetro de interesse é γ , que mede o efeito médio do tratamento nas unidades tratadas (ATT). Além disso, x_i é um vetor de variáveis de controle selecionadas que são fixas no tempo e t é um componente de tendência; μ_i é o efeito fixo do município, que captura características que não variam ao longo do tempo nos municípios; λ_t é o efeito do tempo, que controla as características que variam no tempo e são comuns a todos os municípios; por fim, ε_{it} é o termo do erro.

O estimador de DiD é adequado nos casos em que o grupo de tratamento foi escolhido aleatoriamente. De forma mais específica, a hipótese necessária é que o critério de tratamento não está correlacionado com as variáveis de resultado. Se o tratamento não foi dado aleatoriamente, surge um problema de autosseleção. Assim, nas especificações, em vez de apenas compararmos as unidades que se separaram com as que não se separaram, utilizaremos um grupo de municípios que tentaram emancipação, mas não obtiveram sucesso, chamando-os de “quase-tratados”. Essa estratégia foi utilizada inicialmente no estudo de Lima e Silveira-Neto (2018) e tem como objetivo diminuir a endogeneidade associada a variável de tratamento.

A questão do viés de seleção pode ser exemplificada pelo fato de que existem justificativas semelhantes para um pedido de emancipação, como argumentado por Bremaeker (1997). O autor indica que um dos motivos mais apresentados pelos prefeitos dos novos municípios é o descaso por parte da administração pública, apontado por quase dois terços dos respondentes como determinante para solicitar a separação. Ou seja, existem circunstâncias comuns aos municípios que desejam a secessão e isso pode gerar um problema de autosseleção advindo dessas endogeneidades características: municípios com motivações emancipacionistas já possuem perfis de gastos diferentes dos que nunca quiseram se separar.

À vista disso, nossa intenção é atenuar esse problema, fazendo a análise com grupos de maior semelhança possível. Utilizaremos os municípios que tentaram se emancipar (e não conseguiram) em comparação com as unidades que de fato conseguiram se separar, já que os dois grupos devem possuir perfis de gastos e administração pública semelhantes. Desse modo, a única diferença entre o grupo tratado e o quase-tratado seria exatamente o tratamento, no caso, atingir a secessão.

Para comparar esses municípios em diferentes períodos, utilizaremos as Áreas Mínimas Comparáveis (AMC) como unidades observacionais. Essas são áreas com fronteiras constantes ao longo do tempo: “As AMCs não se referem a uma divisão política ou administrativa, mas simplesmente à área agregada de menor número de municípios necessários para que as comparações sejam, geograficamente, consistentes” (Reis, Pimentel e Alvarenga 2008). Portanto, se houve uma criação de município, a AMC após o ano de criação será a soma dos territórios do novo município com o antigo; se não houve nenhum tipo de emancipação, a AMC é a mesma nos dois períodos.

Para termos uma estimação DiD relevante, também é importante satisfazer a hipótese de tendências paralelas. Devemos levar em consideração que as tendências (de gastos e arrecadações, no caso em estudo) eram, pelo menos, paralelas em certo nível, e que a tendência sofreu mudanças após o tratamento (a criação de municípios). Isso pode ser percebido através de uma observação gráfica das tendências de gastos entre municípios antes e depois do tratamento.⁷

4 Dados

A base utilizada constitui-se de dados em painel de 4.267 municípios brasileiros na forma de AMC, entre 1991 e 2000. Desses, 652 (15,28%) passaram por uma secessão em seus territórios. O período foi escolhido em razão de duas grandes ondas de criação de municípios durante a década: em 1993 (266 municípios) e 1997 (314 municípios). Além desses, 72 municípios tiveram mudanças nos dois anos.

Quanto ao grupo de quase-tratados, totalizam-se 325 municípios que tentaram a emancipação e não foram bem sucedidos. Esses dados foram obtidos através do trabalho de Tomio (2002) e registros na Assembleia Legislativa dos estados brasileiros.

A base de dados primária utilizada foi obtida do *site* do Ipea Data. Os valores relativos às despesas municipais desagregados por função econômica são recolhidos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada ao Ministério da Economia e disponibilizada pelo órgão de pesquisa. Especificamente, utilizamos as despesas com Administrativo e Planejamento, Legislativo, Transportes, Saúde e Saneamento, Habitação e Urbanismo, Educação, Assistência e Previdência. Essa classificação é apresentada de modo mais detalhado no Apêndice, através de uma tabela do Manual Técnico do Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal, em que se discrimina a função e as subfunções respectivas.

Para os valores de arrecadação do município, fizemos uso dos impostos IPTU, ISS, ITBI e taxas, além dos dados de receitas através do FPM. As rubricas para calcular o déficit orçamentário foram as de despesa orçamentária e receita orçamentária. E as receitas por operação de crédito correspondem aos recursos decorrentes da colocação de títulos públicos no

⁷ Esses resultados são apresentados no Apêndice

mercado, ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares, internas ou externas.

Por fim, foram adicionadas variáveis de controle, retiradas da base do Ipea. As seguintes estatísticas foram selecionadas: renda, taxa de analfabetos acima de 25 anos, População Economicamente Ativa (PEA), número de idosos, taxa de urbanização, e número de pessoas consideradas pobres. Todos os valores foram deflacionados e ponderados de forma *per capita* em relação à população da AMC.

Tabela 3 – Resumo dos dados*

	Amostra Total		Não-Tratados		Tratados		Quase-tratados	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Despesa com Legislativo	5.18	4.33	5.36	4.48	3.91	2.87	4.02	3.05
Despesa com Administrativo e Planejamento	18.76	17.64	19.54	18.27	13.47	11.23	14.23	17.15
Despesa com Transportes	9.96	13.61	10.39	14.15	7.12	8.64	6.75	10.46
Despesa com Saúde e Saneamento	13.42	14.70	14.07	15.15	9.03	10.12	9.50	10.94
Despesa com Habitação e Urbanismo	0.46	2.91	0.47	3.03	0.42	1.99	0.45	1.93
Despesa com Educação	25.38	18.68	26.42	19.37	18.37	10.84	18.33	13.09
Despesa com Assistência e Previdência	4.92	6.28	5.14	6.49	3.40	4.33	3.92	4.63
Despesa Total	95.51	72.64	99.47	75.00	68.78	45.94	70.81	55.34
Arrecadação Total	6.27	13.66	6.27	14.26	6.29	9.69	6.96	11.85
Arrecadação com IPTU	1.79	5.93	1.78	6.16	1.80	4.42	1.95	4.61
Arrecadação com ISS	1.47	7.46	1.49	7.94	1.38	3.87	1.75	6.33
Arrecadação com ITBI	1.68	3.10	1.68	3.25	1.70	2.12	1.71	2.35
Arrecadação com taxas	1.33	2.69	1.32	2.74	1.41	2.40	1.54	2.60
Receita Orçamentária	99.75	71.41	103.66	74.41	78.16	46.12	81.96	55.78
Receita por Operações de Crédito	0.52	3.04	0.47	2.67	0.79	4.58	0.60	2.14
FPM	44.93	33.85	47.73	35.65	29.68	13.83	30.14	17.59
Renda	515.15	308.53	512.03	308.00	532.43	311.11	515.53	306.15
Taxa de Analfabetismo	35.73	17.90	35.97	17.89	34.38	17.91	34.36	19.16
PEA	37.83	6.48	37.84	6.45	37.76	6.67	38.32	6.78
Porcentagem de idosos	10.70	4.32	10.84	4.42	9.91	3.58	10.64	4.00
Taxa de urbanização	53.75	23.36	53.97	23.40	52.55	23.16	52.53	23.55
Pobreza	57.10	23.11	57.13	23.22	56.96	22.52	57.94	22.84

* Exceto pelas variáveis taxa de analfabetismo, PEA, porcentagem de idosos, taxa de urbanização e pobreza, que estão em porcentagem, todos os outros valores estão em nível *per capita*.

Fonte e elaboração do autor

A Tabela 3 apresenta estatísticas descritivas (média e desvio padrão) para a amostra total de municípios e para as subamostras tratadas, não tratadas e quase tratadas no ano de 1991, antes do tratamento. Podemos observar que existem diferenças notáveis entre os municípios que passaram por uma secessão e aqueles que não tiveram mudanças em suas fronteiras: os municípios tratados mostraram níveis mais baixos em despesas e receita do FPM. A hipótese de Bremaeker (1993) é que a principal motivação para se separar é a ausência de participação da administração local na provisão de bens e serviços públicos, algo que pode ser observado numa análise breve dos dados descritivos.

No entanto, ao considerar os municípios quase-tratados percebemos que, de fato, existe certa equivalência entre esses e os municípios que conseguiram se separar, principalmente no perfil de gastos. A média, por exemplo, de despesas totais *per capita* das AMCs tratadas é de R\$39,87, frente a R\$43,98 das quase-tratadas; se comparadas às unidades não tratadas observamos o valor de R\$70,08, onde podemos perceber os respectivos perfis de despesas. Observando as outras funções empregadas percebemos que o padrão se mantém.

Desse modo, nossa hipótese de semelhança entre o perfil de gastos das unidades tratadas e quase-tratadas parece ser confirmada, atingindo o objetivo de gerar grupos com características análogas e permitindo o mais próximo de uma análise focada no tratamento isoladamente.

5 Resultados

A Tabela 4 abaixo apresenta os resultados do modelo (1), sem variáveis de controle populacionais. As unidades de análise são as AMCs quase-tratadas frente às tratadas:

Table 4: Despesas por função

Despesas Totais	<i>Gastos por Função:</i>							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Administrativo	Legislativo	Transportes	Saúde	Habitacão	Educação	Assistência e Previdência	
Emancip	0.050** (0.023)	0.074** (0.031)	0.111*** (0.032)	0.185*** (0.045)	0.076** (0.035)	0.085** (0.040)	0.011 (0.026)	0.037 (0.041)
Observações	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060
R ²	0.909	0.841	0.782	0.802	0.825	0.712	0.881	0.758
R ² Ajustado	0.897	0.818	0.752	0.774	0.800	0.672	0.864	0.724
Erro padrão residual (df = 5320)	0.303	0.444	0.442	0.629	0.493	0.585	0.367	0.583

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Na Tabela 4 podemos perceber que as regressões do logaritmo das despesas *per capita* totais (agregadas por função) foram significativas e apresentaram, em média, um aumento de 5%. Ou seja, dada uma emancipação, é esperado que o novo município aumente suas despesas nesse valor.

Quando desagregamos por função, temos que as funções de Administrativo/Planejamento e gastos com Legislativo foram significativas, com aumentos de 7,4% e 11,1%, respectivamente. As funções de Transporte, Saúde/Saneamento e Habitação/Urbanismo também foram significativas, a primeira aumentando 18,5 %, a segunda 7,5%, e a terceira, 8,5%.

Já as despesas em Educação e Assistência/Previdência não apresentaram resultados significantes, apontando que emancipações não geraram mudanças de nível nas despesas nessas funções. Esse resultado pode ser ocasionado pelo fato das obrigações de mínimos institucionais, como em Educação, em que a Constituição exige que os municípios apliquem, ao menos, 25% de sua receita resultante de impostos e transferências. Isso pode fazer com que o perfil dos gastos não se altere. O mesmo pode ser provável para o caso da Previdência, já que a autonomia dos municípios nesse tópico não é clara, fazendo com que exista apenas uma reprodução do que já feito nos Estados e no nível Federal (Modesto, 2020).

A Tabela 5 a seguir mostra as regressões adicionando controles populacionais:

Table 5: Despesas por função com controles

	<i>Gastos por Função:</i>							
	Despesas Totais (1)	Administrativo (2)	Legislativo (3)	Transportes (4)	Saúde (5)	Habituação (6)	Educação (7)	Assistência e Previdência (8)
Emancip	0.049** (0.022)	0.075** (0.030)	0.101*** (0.031)	0.162*** (0.045)	0.066* (0.035)	0.077* (0.041)	0.014 (0.025)	0.028 (0.040)
log(rendiadc + 1)	0.012 (0.034)	0.037 (0.046)	-0.191*** (0.046)	-0.314*** (0.081)	-0.141** (0.059)	-0.093 (0.067)	0.084** (0.039)	-0.088 (0.068)
log(analf + 1)	0.298*** (0.101)	0.394*** (0.140)	0.012 (0.203)	-0.109 (0.222)	0.102 (0.158)	-0.150 (0.232)	0.358*** (0.118)	0.355* (0.187)
log(PEA + 1)	0.538*** (0.082)	0.653*** (0.127)	0.767*** (0.150)	0.539*** (0.183)	0.635*** (0.120)	0.315* (0.167)	0.498*** (0.099)	0.284* (0.164)
log(idos + 1)	-0.006 (0.030)	0.080* (0.048)	0.062 (0.050)	-0.027 (0.061)	0.094* (0.057)	-0.130* (0.071)	-0.060* (0.035)	-0.009 (0.067)
log(urb + 1)	0.179*** (0.067)	0.132 (0.094)	-0.158 (0.124)	0.168 (0.131)	0.050 (0.087)	0.177 (0.118)	0.244*** (0.077)	0.365*** (0.112)
log(pob + 1)	0.096 (0.063)	-0.089 (0.080)	-0.089 (0.083)	-0.313*** (0.107)	-0.226*** (0.088)	0.086 (0.100)	0.247*** (0.061)	-0.284*** (0.101)
Observations	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060	6,060
R ²	0.913	0.844	0.785	0.804	0.827	0.713	0.885	0.760
Adjusted R ²	0.900	0.822	0.755	0.777	0.803	0.673	0.869	0.726
Residual Std. Error (df = 5314)	0.298	0.439	0.439	0.626	0.490	0.584	0.360	0.581

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Podemos perceber que os níveis de despesas não sofrem grandes mudanças, e acabam orbitando em torno do observado nas estimações sem controle. Os níveis de significância também se mantêm nas funções de Administrativo/Planejamento, Legislativo, Transporte, Saúde/Saneamento e Habitação/Urbanismo.

A Tabela 6 analisa as mudanças de receita e arrecadação per capita dos municípios com IPTU, ISS, ITBI, taxas e FPM, além de analisar a arrecadação total, onde todas as estimativas foram feitas com os mesmos controles de população anteriores. Os resultados apontam que não houve diferença nos níveis de arrecadação própria com os impostos e taxas. Porém, os níveis de recebimento de FPM *per capita* subiram em torno de 12%.

Por fim, a Tabela 7 traz mais dois resultados relacionados ao perfil fiscal das AMCs. Analisamos o balanço orçamentário, (i.e. o resultado das despesas orçamentárias menos as receitas orçamentárias) e as receitas por operações de crédito, ambos em valores *per capita*. O balanço orçamentário apresentou valor positivo, de R\$5,32 por pessoa. Já as receitas por crédito tiveram um aumento de, aproximadamente, 10%.

Table 6: Receitas

	Arrecadação e Receita:					
	Arrecadação Total (1)	IPTU (2)	ISS (3)	ITBI (4)	Taxas (5)	FPM (6)
Emancip	-0.006 (0.027)	0.033 (0.023)	-0.015 (0.026)	-0.0001 (0.019)	0.008 (0.026)	0.120*** (0.020)
log(rendapc + 1)	-0.735*** (0.051)	-1.248*** (0.038)	-0.627*** (0.044)	-0.435*** (0.038)	-0.845*** (0.036)	0.075*** (0.024)
log(analf + 1)	-0.246* (0.130)	-1.252*** (0.119)	-0.223 (0.145)	-0.288*** (0.096)	-0.695*** (0.145)	0.286*** (0.074)
log(PEA + 1)	0.443*** (0.109)	0.347*** (0.087)	0.168 (0.108)	0.360*** (0.073)	0.502*** (0.101)	0.557*** (0.073)
log(idos + 1)	0.030 (0.041)	0.100*** (0.034)	0.001 (0.052)	0.062* (0.032)	0.094** (0.043)	0.037 (0.025)
log(urb + 1)	0.236** (0.102)	-0.094 (0.057)	0.207** (0.096)	0.126** (0.051)	-0.067 (0.081)	0.097* (0.054)
log(pob + 1)	-0.183*** (0.056)	-0.693*** (0.077)	-0.195*** (0.071)	-0.238*** (0.058)	-0.397*** (0.079)	0.049 (0.036)
Observations	7,127	7,127	7,127	7,127	7,127	6,959
R ²	0.897	0.895	0.868	0.843	0.868	0.901
Adjusted R ²	0.885	0.882	0.853	0.825	0.853	0.889
Residual Std. Error	0.432 (df = 6380)	0.383 (df = 6380)	0.395 (df = 6380)	0.315 (df = 6380)	0.381 (df = 6380)	0.264 (df = 6212)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table 7: Perfil Fiscal

	<i>Indicadores Fiscais:</i>	
	Balanco Orçamentário (1)	Receitas com Operações de Crédito (2)
Emancip	5.318** (2.125)	0.097** (0.046)
log(rendapc + 1)	13.524*** (1.994)	-0.349*** (0.067)
log(analf + 1)	-30.811 (18.753)	-0.977*** (0.318)
log(PEA + 1)	-40.480** (18.321)	0.052 (0.198)
log(idos + 1)	-0.692 (4.780)	0.056 (0.096)
log(urb + 1)	15.098 (10.127)	0.220 (0.137)
log(pob + 1)	25.839** (10.040)	-0.898*** (0.207)
Observations	7,127	7,127
R ²	0.182	0.426
Adjusted R ²	0.087	0.359
Residual Std. Error (df = 6380)	48.252	0.782

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

6 Discussão final

Ao colocarmos em perspectiva os resultados obtidos, constatamos que a emancipação dos municípios gerou aumentos significativos nos gastos relacionados ao funcionamento do setor público (administrativo e legislativo). Para os gastos de transporte, saúde/saneamento e habitação/urbanismo também obtivemos aumentos; especificamente, os acréscimos em saúde/saneamento e habitação/urbanismo não foram tão grandes quanto o aumento de gastos com o Legislativo. Já os gastos com Transportes foram significativos e apresentaram um acréscimo maior que as primeiras categorias.

Podemos observar uma tendência quanto às provisões de bens públicos. Os municípios recém criados destinaram parte de seu novo orçamento para gastos com a máquina pública, como salários e instalações, e esses valores foram maiores que a média de aumento dos gastos totais. As despesas com bens públicos de categorias relacionadas à infraestrutura principal, como transportes e habitação, tiveram aumentos equivalentes, além de um aumento nas receitas de crédito, que, provavelmente, são relacionadas a uma demanda de nova infraestrutura advindas da emancipação.

No quesito arrecadação, nenhum dos valores relacionados à arrecadação própria (IPTU, ISS, ITBI, taxas) foi relevante. Essas constatações contrapõem estudos que apontam uma vantagem de municípios de menor tamanho na eficiência de arrecadação, em razão da proximidade entre o governo local e a população, e da menor área a ser fiscalizada. Porém, os valores recebidos pelas transferências intergovernamentais, referentes ao Fundo de Participação dos Municípios, apresentaram aumentos significativos. O resultado orçamentário apresentou aumento, indicando que as receitas superaram as despesas, algo que, provavelmente, é consequência das maiores provisões do FPM (o aumento da transferência foi de 12%, frente ao aumento das despesas totais de 5%).

Portanto, observamos que as principais destinações financeiras recebidas após a emancipação dizem respeito ao FPM. Esse é um resultado condizente com as constatações de alguns trabalhos que relacionam a grande dependência que os municípios (principalmente os pequenos) possuem dessas transferências para se sustentarem.

Em razão disso, nossa deliberação vai no sentido de traçar um perfil fiscal do que ocorre após uma emancipação de um município brasileiro. Dado o arranjo do FPM, grande parte desses novos municípios são de populações pequenas, que por vezes não possuem escala o suficiente

para prover acréscimos consideráveis de bens públicos, ao mesmo tempo que aumentam sua arrecadação de forma equivalente.

Apesar de observado uma ampliação nos dispêndios com a organização do setor público, as receitas significativas foram relacionadas, exclusivamente, a transferências ou empréstimos. Essa relação pode não ser benéfica para a saúde fiscal de um Estado que possui dificuldades financeiras em razão de crises que prejudicaram, tanto o nível de renda, quanto o déficit público ao longo dos últimos anos.

Há de se pensar se o arranjo atual, de um federalismo fiscal tão seccionado, é de fato benéfico às populações residentes nesses municípios, e se os bens públicos, pelos quais os respectivos governantes são responsáveis, estão sendo fornecidos de forma eficiente.

7 Apêndice

Figura 1: Evolução das Despesas por função na amostra de quase-tratados, por status da AMC:

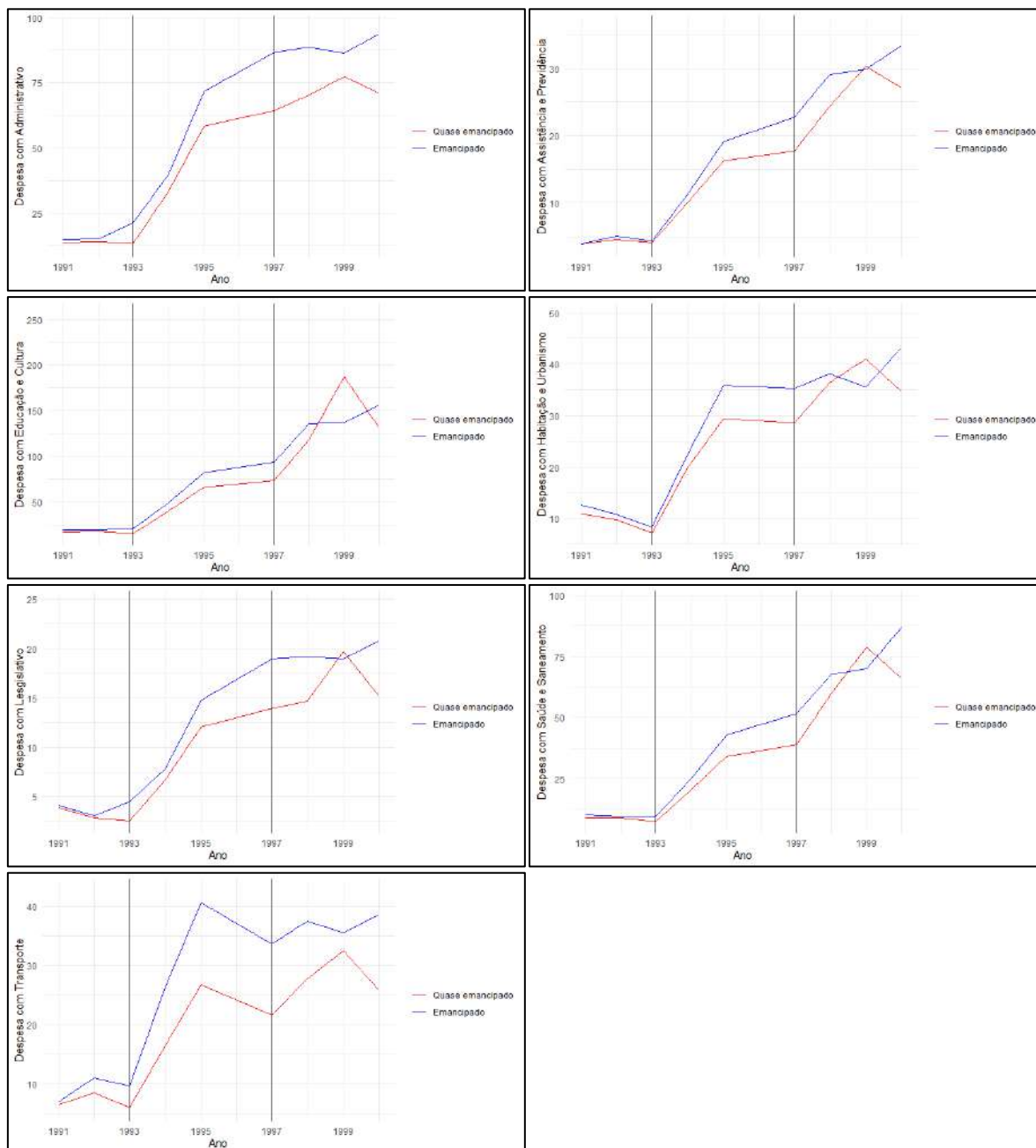


Figura 2: Evolução da arrecadação na amostra de quase-tratados, por status da AMC:

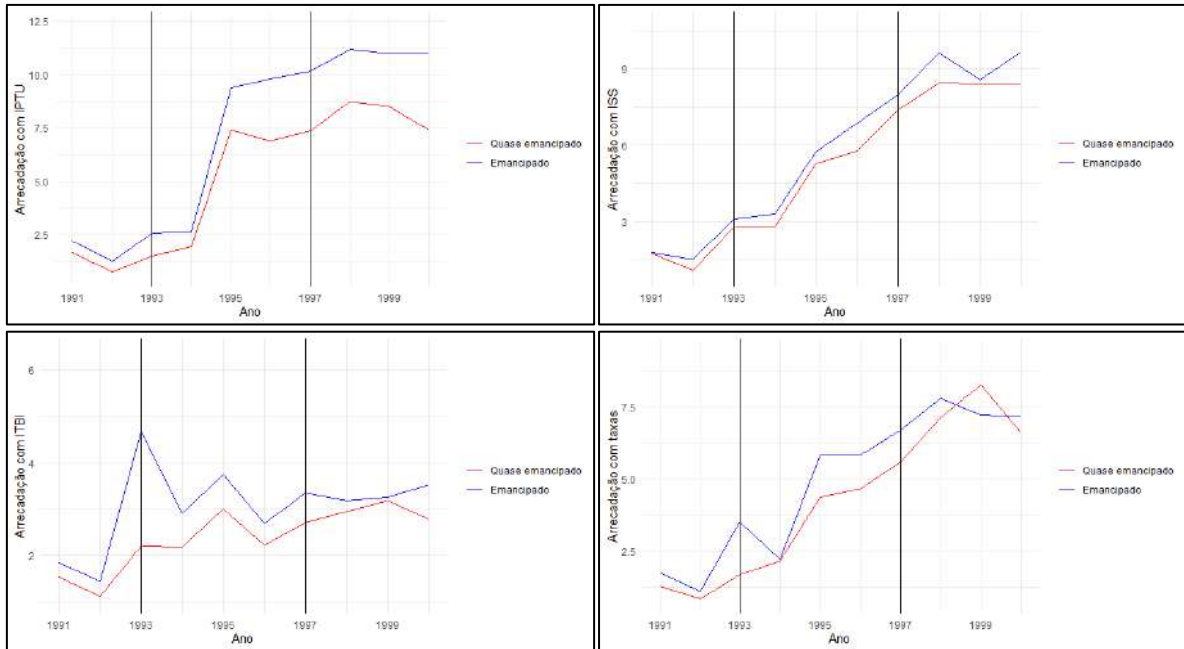


Figura 3: Evolução do déficit orçamentário e das receitas por operações de crédito na amostra de quase-tratados, por status da AMC:

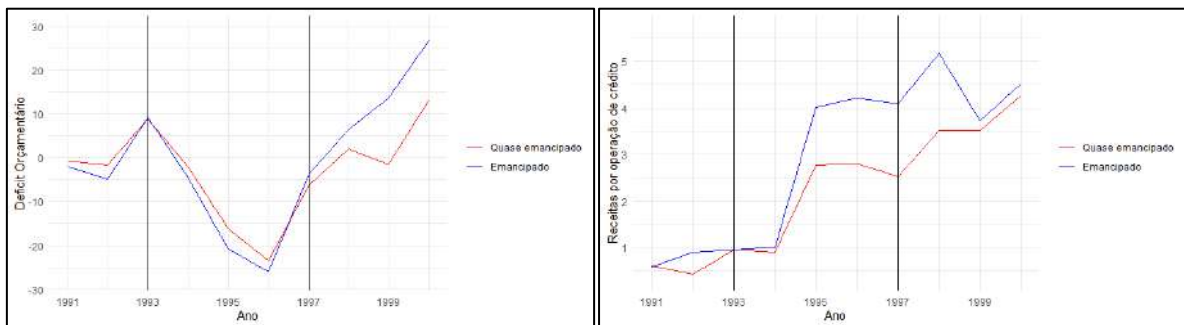


Tabela X: Classificação das Funções e Subfunções do Manual Técnico de Orçamento 2021

9.2.2 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DA DESPESA		
Anexo da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, publicada no DOU de 15 de abril de 1999.		
FUNCIONAL	1º e 2º DÍGITOS (Função)	3º, 4º e 5º DÍGITOS (Subfunção)
01 - Legislativa		031 - Ação Legislativa
		032 - Controle Externo
02 – Judiciária		061 - Ação Judiciária
		062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça		091 - Defesa da Ordem Jurídica
		092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração		121 - Planejamento e Orçamento
		122 - Administração Geral
		123 - Administração Financeira
		124 - Controle Interno
		125 - Normatização e Fiscalização
		126 - Tecnologia da Informação
		127 - Ordenamento Territorial
		128 - Formação de Recursos Humanos
		129 - Administração de Receitas
		130 - Administração de Concessões
		131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional		151 - Defesa Aérea
		152 - Defesa Naval
		153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública		181 - Policiamento
		182 - Defesa Civil
		183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores		211 - Relações Diplomáticas
		212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social		241 - Assistência ao Idoso
		242 - Assistência ao Portador de Deficiência
		243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
		244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social		271 - Previdência Básica
		272 - Previdência do Regime Estatutário
		273 - Previdência Complementar
		274 - Previdência Especial
10 - Saúde		301 - Atenção Básica
		302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial
		303 - Suporte Profilático e Terapêutico
		304 - Vigilância Sanitária

	305 - Vigilância Epidemiológica
	306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	332 - Relações de Trabalho
	333 - Empregabilidade
	334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental
	362 - Ensino Médio
	363 - Ensino Profissional
	364 - Ensino Superior
	365 - Educação Infantil
	366 - Educação de Jovens e Adultos
	367 - Educação Especial
	368 - Educação Básica (3) (I)
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
	392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social
	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana
	452 - Serviços Urbanos
	453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural
	482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural
	512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental
	542 - Controle Ambiental
	543 - Recuperação de Áreas Degradadas
	544 - Recursos Hídricos
	545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico
	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal (4) (E)
	602 - Promoção da Produção Animal (4) (E)
	603 - Defesa Sanitária Vegetal (4) (E)
	604 - Defesa Sanitária Animal (4) (E)
	605 - Abastecimento
	606 - Extensão Rural
	607 - Irrigação
	608 - Promoção da Produção Agropecuária (4) (I)
	609 - Defesa Agropecuária (4)(I)
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária
	632 - Colonização

22 - Indústria	661 - Promoção Industrial
	662 - Produção Industrial
	663 - Mineração
	664 - Propriedade Industrial
	665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial
	692 - Comercialização
	693 - Comércio Exterior
	694 - Serviços Financeiros
	695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais
	722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia
	752 - Energia Elétrica
	753 - Combustíveis Minerais (2) (A)
	754 - Biocombustíveis (2) (A)
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo
	782 - Transporte Rodoviário
	783 - Transporte Ferroviário
	784 - Transporte Hidroviário
	785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento
	812 - Desporto Comunitário
	813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna
	842 - Refinanciamento da Dívida Externa
	843 - Serviço da Dívida Interna
	844 - Serviço da Dívida Externa
	845 - Outras Transferências (I) (A)
	846 - Outros Encargos Especiais
	847 - Transferências para a Educação Básica (1) (I)
(*) Inclusões (I), Exclusões (E) ou Alterações (A) (1) Portaria SOF nº 37, de 16 de agosto de 2007 (DOU de 17/08/2007); (2) Portaria SOF nº 41, de 18 de agosto de 2008 (DOU de 19/08/2008); (3) Portaria SOF nº 54, de 4 de julho de 2011 (DOU de 05/07/2011); (4) Portaria SOF nº 67, de 20 de julho de 2012 (DOU de 23/07/2012).	



Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 02, n. 1, p. 1-34, Edição Especial 2021

Referências Bibliográficas

- Andrews, Rhys. 2015. “Vertical Consolidation and Financial Sustainability: Evidence from English Local Government.” *Environment and Planning C: Government and Policy* 33 (6). London, England: SAGE Publications: 1518–45. doi:10.1177/0263774X15614179.
- Angrist, Joshua David., and Pischke, Jörn-Steffen. 2009. *Mostly Harmless Econometrics : an Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Baskaran, Thushyanthan, and Blesse, Sebastian. 2013. “Do Municipal Mergers Result in Scale Economies? Evidence from a German Federal State.” *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.2365979.
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. “Manual Técnico de Orçamento – MTO 2021”. 6ª ed. Brasília, 2020
- Blom-Hansen, Jens. 2010. “Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007”. *Scandinavian Political Studies* 33 (1). Oxford, UK: Wiley: 51–73. doi:10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x.
- Blom-Hansen, Jens, Houlberg, Kurt, and Serritzlew, Søren. 2014. “Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System.” *American Journal of Political Science* 58 (4). Wiley: 790–803. doi:10.1111/ajps.12096.
- Brandt, Cristina Thedim. 2010. “A criação de municípios após a Constituição de 1988.” *Revista de Informação Legislativa* 47 (187): 59-75.
- Bremaeker, François EJ. 1993. "Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções." *Revista de Administração Municipal* 40.206: 88-99.
- Canzian, Fernando. 2020. “70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas.” *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 de fev de 2019. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em 16 de jun. de 2020.
- Cobban, Timothy W. 2017. “Bigger Is Better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995–2010.” *Urban Affairs Review* (Thousand Oaks, Calif.) 55 (2). Los Angeles, CA: SAGE Publications: 462–500. doi:10.1177/1078087417719324.
- Dahis, Ricardo, and Szerman, Christiane. 2018. “Administrative Unit Proliferation and Development: Evidence From Brazilian Municipalities.” *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.3125757.
- Dollery, Brian, Byrnes, Joel, and Crase, Lin. 2007. “Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry.” *Economic Analysis and Policy* 37 (1). Elsevier B.V: 1–14. doi:10.1016/S0313-5926(07)50001-9.
- Ferrari, Sérgio. 2016. “Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos.” *Revista de informação legislativa: RIL*: 55-80.
- Firjan. 2012. *Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019*. Rio de Janeiro: Firjan

Fox, William F., Gurley, Tami, and World Bank. 2006. *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?* Washington, D.C.: World Bank.

Gendźwiłł, Adam, Kurniewicz, Anna, and Swianiewicz, Paweł. 2020 “*The Impact of Municipal Territorial Reforms on the Economic Performance of Local Governments. A Systematic Review of Quasi-Experimental Studies.*” *Space and Polity* ahead-of-print (ahead-of-print). Routledge: 1–20. doi:10.1080/13562576.2020.1747420.

Gomes, Gustavo Maia, Mac Dowell, Maria Cristina. 2000 “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.” *IPEA*.

Hinnerich, Björn. 2009. “*Do Merging Local Governments Free Ride on Their Counterparts When Facing Boundary Reform?*” *Journal of Public Economics* 93 (5-6). Elsevier BV: 721–28. doi:10.1016/j.jpubeco.2009.01.003.

Henrik Jordahl, and Che-Yuan Liang. 2010. “*Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-Riding and the Common Pool Problem in Politics.*” *Public Choice* 143 (1/2). Boston: Springer: 157–72. doi:10.1007/s11127-009-9495-y.

Jones, Ken. 2008. *Schooling in Western Europe: the New Order and Its Adversaries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lima, Ricardo Carvalho de Andrade, e Silveira Neto, Raul da Mota. 2018. “*Secession of Municipalities and Economies of Scale: Evidence from Brazil.*” *Journal of Regional Science* 58 (1). Wiley: 159–80. doi:10.1111/jors.12348.

Mattos, Enlison, e Ponczek, Vladimir. 2013. “Efeitos da divisão municipal na oferta de bens públicos e indicadores sociais.” *Revista Brasileira de Economia* 67 (3). Fundação Getúlio Vargas: 315–36. doi:10.1590/S0034-71402013000300004.

Mendes, Marcos. 2004. “Federalismo fiscal”. *Economia do Setor Público no Brasil*, editado por Ciro Biderman e Paulo Arvate, 421-461. Rio de Janeiro: Elsevier.

Mendes, Marcos, Miranda, Rogério Boueri e Cossio, Fernando Blanco. 2008. “O fundo de participação dos municípios precisa mudar.” *Senado Federal*, Brasil

Mendes, Marcos, Rocha, Fabiana Fontes. 2004. “Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros.” *Finanças Públicas. Brasília: Editora Universidade de Brasília* 8: 533-572.

Modesto, Paulo. 2020. “Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução?” *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-16/interesse-publico-previdencia-estados-municipios-autonomia-ou-reproducao-servil>>. Acesso em 9 de jul. de 2020.

Moisio, Antti, and Uusitalo, Roope. 2013. “*The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland.*” *Public Finance and Management* 13 (3). Harrisburg: Southern Public Administration Education Foundation, Inc: 148.

Monasterio, Leonardo. 2013 “O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros.” *IPEA*. Texto para Discussão.

Nakazawa, Katsuyoshi. 2016. “Amalgamation, Free-Rider Behavior, and Regulation.” *International Tax and Public Finance* 23 (5). New York: Springer US: 812–33. doi:10.1007/s10797-015-9381-0.

Nelson, Michael A. 1992. “Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Swenden.” *Journal of Regional Science* 32 (1). Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd: 39–53. doi:10.1111/j.1467-9787.1992.tb00167.x.

Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. 2016

Reingewertz, Yaniv. 2012. “Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel.” *Journal of Urban Economics* 72 (2-3). Elsevier BV: 240–51. doi:10.1016/j.jue.2012.06.001.

Swianiewicz, Pawel, and Łukomska, Julita. 2017. “Is Small Beautiful? The Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments.” *Urban Affairs Review (Thousand Oaks, Calif.)* 55 (3). Los Angeles, CA: SAGE Publications: 832–55. doi:10.1177/1078087417744676.

Tiebout, Charles M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *The Journal of Political Economy* 64 (5). University of Chicago Press: 416–24. doi:10.1086/257839.

Tomio, Fabricio Ricardo. 2002a. “A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 17 (48). doi:10.1590/S0102-69092002000100006.

Tomio, Fabricio Ricardo de Limas. 2002b. “Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988”. Diss. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas.

Vojnovic, Igor. 2000. “The Transitional Impacts of Municipal Consolidations.” *Journal of Urban Affairs* 22 (4). Oxford, UK and Boston, USA: Routledge: 385–417. doi:10.1111/0735-2166.00063.