

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GESTÃO DE**  
**EMPREENHIMENTOS LOCAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

---

Arranjo Institucional e o Padrão de Receitas dos Municípios  
Sergipanos: Um Estudo de Caso de Municípios Seleccionados nos  
anos de 2008 a 2012

---

ANDERSONN SOUZA GONÇALVES

São Cristóvão  
2014

Arranjo Institucional e o Padrão de Receitas dos Municípios  
Sergipanos: Um Estudo de Caso de Municípios Selecionados  
nos anos de 2008 a 2012

ANDERSONN SOUZA GONÇALVES

Dissertação apresentada como  
requisito parcial para obtenção de  
Conceito na Disciplina *Dissertação II*,  
da Universidade Federal de Sergipe,  
Campus de São Cristóvão. Orientador:  
Prof. Dr. Marco Antônio Jorge.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS LOCAIS  
SÃO CRISTÓVÃO – SERGIPE  
AGOSTO 2014

#### FICHA CATALOGRÁFICA

GONÇALVES, Andersonn Souza.

Arranjo Institucional e o Padrão das Receitas dos Municípios Sergipanos: Um Estudo de Caso de Municípios Selecionados nos Anos de 2008 a 2012. – São Cristóvão, 2014.

.

Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Universidade Federal de Sergipe, 2014.

Orientador: Marco Antônio Jorge

1. Desenvolvimento Regional. 2. Institucionalismo. 3. Receitas Municipais.

**ANDERSONN SOUZA GONÇALVES**

**TÍTULO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais do Núcleo de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre

Aprovada em 30 de agosto de 2014

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Marco Antônio Jorge  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof. Dr. Rosalvo Santos Ferreira  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof. Dr. Wagner Nobrega  
Universidade Federal de Sergipe

## AGRADECIMENTOS

O sentimento mais sólido presente neste momento específico da minha carreira acadêmica é gratidão. Não por questões protocolares, ou hierárquicas, mas eu agradeço primeiramente a Deus, por ter colocado pessoas incríveis no meu caminho, cada um marcando de forma muito especial a minha passagem no belíssimo planeta Terra. Agradeço aos meus pais (Ncinha e Itamá), pela educação, pelas cobranças, pela presente participação em todas as áreas da minha vida, inclusive na minha vida acadêmica. Aos meus irmãos, Cris, Celli, Dea e Iuri, pela torcida e apoio. Eu sou incrivelmente grato pela companhia, parceria e amizade dos meus amigos/irmãos Magali e Thiago (PAC-LATTES) que já vem completando 7 anos. À minha namorada Tarciana, pelo apoio nessa reta final, dando a sua contribuição muito especial nessa conquista. Ao professor Marco Jorge, pela forma única que conduziu essa orientação, com muita paciência e sabedoria, qualidades que fazem dele um ser humano diferente, uma pessoa muito especial. No mesma ocasião, agradeço aos membros da banca Rosalvo e Wagner pelas importantes contribuições, que com certeza serviram e servirão para os próximos desdobramentos desta pesquisa. E todos os amigos, que contribuem diariamente para que nós, seres humanos normais, cheguemos ao status de felicidade. Essa é a minha condição hoje.

*“As ideias dos economistas e filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, são mais poderosas do que comumente se percebe.”*

John Maynard Keynes

## RESUMO

Após a grande crise de 2008, o Governo Federal buscou amenizar os seus efeitos que poderiam ser catastróficos na economia brasileira. Com o objetivo de proteger a indústria, uma das principais medidas implementadas foi a redução do Imposto sobre o produto industrializado. Ao passo que as medidas de proteger o emprego nas indústrias surtiam efeitos, os municípios brasileiros sofreram com a diminuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cuja composição se dá através da arrecadação do IPI e Imposto de Renda. Para os municípios, a diminuição dos repasses federais revelou os problemas no processo de arrecadação fiscal dos impostos de sua competência. O interesse de investigar o escopo institucional da administração municipal partiu dessa problemática, no sentido de descobrir o papel do desenho institucional no desempenho das suas receitas. No primeiro capítulo foram tratados os elementos que formam a base do pensamento institucionalista, emergindo a Escola Institucionalista Original e na Nova Economia Institucional. A seção seguinte mostra a evolução do sistema tributário brasileiro no contexto dos municípios brasileiro. O trabalho segue com uma análise de variáveis conjunturais e variáveis que estão envolvidas no perfil tributário municipal. Competiu ao capítulo seguinte a análise descritiva e de correlação das variáveis qualitativas, suas especificidades e sua relação com algumas variáveis conjunturais. Foi visto que os municípios que apresentaram maior participação da indústria na composição do seu PIB obtiveram melhor desempenho na totalidade das suas receitas. Ademais, emergiu a concepção de que é crucial a presença e a interação de um conjunto de outras instituições, inclusive produtivas, no contexto local, trazendo consigo uma situação de diversificação de sua economia.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Regional; Institucionalismo; Receitas Municipais.

## ABSTRACT

After the big crisis of 2008, the Federal Government sought to mitigate its effects that could be catastrophic in the Brazilian economy. In order to protect the industry, one of the main actions implemented was to reduce the tax on industrialized products. While actions to protect employment in industries resulted effects, the municipalities have suffered with the decline of the Municipalities Participation Fund (MPF), whose composition is via the collection of the industrial production tax and Income Tax. For municipalities, the reduction of federal transfers showed problems in the process of tax collection of the taxes within their competence. The interest of investigating the institutional scope of the municipal administration appear with this issue, in order to discover the role of institutional design in the performance of their revenues. In the first chapter were treated the elements that form the basis of institutionalist thought, emerging School Institutionalism Original and New Institutional Economics. The following section shows the evolution of the Brazilian tax system in the context of Brazilian municipalities. The paper goes on an analysis of situational variables and variables that are involved in municipal tax profile. It competed the next chapter descriptive analysis and correlation of the qualitative variables, their specificities and their relationship with some situational variables. It was observed that the municipalities that put forward highest contribution of the industry in the composition of their Gross domestic product (GDP) performed better in all of their revenues. Moreover, it emerged the concept that is crucial to the presence and interaction of a number of other institutions, including productive in the local context, bringing a situation to diversify its economy.

**Keywords:** Regional Development; institutionalism; Municipal revenue

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	14
1.1	Formulação do Problema .....	15
1.2	Delimitação do Objeto de Estudo e Objetivo.....	16
1.3	Fonte de Dados .....	16
1.4	Plano de Trabalho .....	17
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA E SÍNTESE ANALÍTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	18
2.1	O Institucionalismo no paradigma da Ciência Econômica .....	21
2.2	Economia Institucional: Aportes Conceituais.....	23
3	PANORAMA FISCAL E A ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DAS AÇÕES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	40
3.1	A questão tributária no Brasil .....	43
3.2	Competência Tributária.....	47
3.3	Transferências dos Estados para os Municípios.....	51
3.4	Transferências Dos Recursos Da União Para Os Municípios .....	52
3.5	Análises e convergências.....	57
4	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS ENTRE 14 E 22 MIL HABITANTES .....	60
4.1	Panorama Social dos Municípios Seleccionados.....	61
4.2	Perfil econômico dos municípios selecionados.....	66
4.3	Padrão das receitas municipais.....	70
4.4	Convergências .....	79
5	ANÁLISE DOS DADOS.....	81
5.1	Análise descritiva.....	81
5.2	Análises e Convergências .....	90
6	CONCLUSÃO .....	92
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	95
	APÊNDICES .....	100
	Apêndice 1.....	101
	Apêndice 2.....	102
	Apêndice 3.....	103

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

### TABELAS

Tabela 01	Evolução da carga tributária global e per capita (Brasil)
Tabela 02	Crescimento Populacional
Tabela 03	Produto Interno Bruto municipal – Em mil Reais (2009-2011)
Tabela 04	Valor Adicionado – Participação (2011)
Tabela 05	Vínculos ativos IBGE Setores de atividade, MTE 2012
Tabela 06	Arrecadação Nominal Total dos Municípios (R\$)
Tabela 07	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
Tabela 08	Arrecadação Real Total dos Municípios (R\$)
Tabela 09	Taxa de crescimento real das receitas municipais (%)
Tabela 10	Participação % do FPM na Arrecadação Total (%)
Tabela 11	Participação % do ITBI, ISS, IPTU na Arrecadação Total (%)
Tabela 12	Taxa de urbanização dos municípios sergipanos – Domicílios Urbanos e Domicílios Rurais (%)
Tabela 13	Simulação da arrecadação do IPTU - 2012
Tabela 14	Informatização do Cadastro Imobiliário

### QUADROS

Quadro 01	Estrutura Tributária Brasileira
Quadro 02	Carga tributária Bruta: 2011 e 2012 (R\$ Bilhões)
Quadro 03	Conjunto de dados analisados

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CGU	Controladoria Geral da União
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores
EIO	Escola Institucionalista Original
FINBRA	Relatório Finanças do Brasil
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da educação
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPE	Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre o Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos
ITR	Imposto Territorial Rural
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MUNIC	Pesquisas de Informações Básicas Municipais
NEI	Nova Economia Institucional
OGU	Orçamento Geral da União
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
VAB	Valor Adicionado Bruto

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01 Evolução da Carga Tributária
- Gráfico 02 PIB Per capita (R\$)
- Gráfico 03 IDH e GINI dos municípios sergipanos
- Gráfico 04 Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano
- Gráfico 05 PEA 2010 e Estoque de empregos 2012
- Gráfico 06 Comportamento da arrecadação do IPTU (2008-2012)

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o último trimestre de 2008, quando eclodiu a crise financeira internacional ocasionada pelo mercado imobiliário norteamericano, a primeira reação do governo brasileiro foi manter aquecida a economia com os brasileiros em compras. No entanto, para uma estratégia de crescimento econômico baseado no consumo é necessário que as famílias disponham de renda para que tal situação se configure.

O aumento do salário real e a intensificação dos programas de transferência de renda, assim como a própria expansão do crédito contribuíram para que o Brasil não entrasse em recessão, a exemplo de países europeus como Portugal, Espanha, Itália e Grécia.

Se pelo lado do consumo das famílias, as políticas adotadas estariam surtindo os efeitos esperados, a indústria – considerado o setor mais dinâmico da economia – exercia uma forte pressão sobre o Governo com ameaças de demissões em massa. Tais rumos poderiam representar uma inerente catástrofe econômica, dado o atual cenário de incerteza.

O Governo respondeu prontamente com incentivos à indústria, através da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com o objetivo de manter a demanda da indústria aquecida. O setor automobilístico, que representa aproximadamente 25% da produção industrial do país, tem recebido a maior atenção governista, impulsionado também pelas fortes pressões dos concorrentes importados, que culminou em diversas medidas protecionistas adotadas por parte do Governo.

A questão é que tais medidas comportam-se como uma via de mão dupla: ao passo que estimulam a atividade econômica de um lado, a sua reação faz face a efeitos negativos, essencialmente na composição das receitas dos municípios. Tal desdobramento ocorre porque os recursos arrecadados com o IPI somados ao montante do Imposto de Renda compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O FPM foi criado em 1965 com o objetivo de atenuar as disparidades econômicas regionais através de repasses de recursos federais, a fim de

favorecer aos pequenos municípios. Mas a descentralização fiscal e administrativa só foi consolidada pela Constituição de 1988, pois os municípios absorveriam responsabilidades de implementação de políticas e gestão de recursos, que outrora não vos eram atribuídos (COSTA et al, 2012).

Segundo Campos (2010), no intervalo de 1998 a 2007, as transferências governamentais - onde o FPM é a mais relevante - foram responsáveis por uma composição nunca menos que 63% do somatório das receitas líquidas dos municípios no país.

O tema toma forte relevância por ser uma questão paradigmática da grande maioria dos municípios brasileiros. Logo, este trabalho pode contribuir na construção de ferramentas institucionais que norteiem políticas municipais de melhoramento dos níveis de arrecadação fiscal, bem como entender os desenhos institucionais que apontam para a alavancagem ou a estagnação dessas ações.

### **1.1 Formulação do Problema**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), foi um dos frutos do programa de ajuste fiscal implementado pelo governo federal no final da década de 90. A LRF veio estabelecer um novo parâmetro de gestão pública cuja premissa básica é de que a União, Estados e Municípios não possam gastar mais do que arrecadam, impondo restrições à expansão da despesa pública e estimulando os governos a utilizarem de maneira mais eficiente seus portfólios tributários (TRISTÃO, 2003).

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal passou-se a desenhar-se um novo cenário para a administração tributária municipal. A questão tributária dos municípios tem sido relegada como um assunto de menor importância, por sua vez despertada recentemente pela suposta diminuição dos repasses federais aos estados e municípios.

A redução recente do FPM possibilitou a consolidação de duas problemáticas comuns na maioria dos municípios brasileiros: i) a dependência dos municípios ao Fundo de Participação dos Municípios; ii) incipiência no processo de arrecadação das receitas de competência do governo municipal,

tais como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Sobre Transmissão de Bens Inter vivos (ITBI). Historicamente, há problemas no processo de arrecadação desses impostos, essencialmente pelos municípios de menor porte.

## **1.2 Delimitação do Objeto de Estudo e Objetivo**

O objeto de estudo é o perfil econômico, institucional e tributário dos municípios brasileiros que será abordado em quatro aspectos: i) do desempenho dos indicadores econômicos e sociais dos municípios ii) da evolução das receitas dos municípios, pós-crise econômica mundial de 2008; iii) do comportamento tributário dos municípios; iv) da investigação do desenho institucional das prefeituras municipais, no intervalo de 2004 a 2012.

Assim, o objetivo desse trabalho é a investigação da estrutura institucional de alguns municípios sergipanos situados na faixa populacional de 14 e 24 mil habitantes, visando identificar um padrão institucional propício ao aumento da receita tributária, em especial da receita própria, podendo fornecer subsídios para melhor compreensão das dificuldades enfrentadas pelos governos municipais no processo de arrecadação das receitas de sua competência.

## **1.3 Fonte de Dados**

A principal fonte de dados utilizada para a análise do desempenho econômico e social utilizada nesse trabalho foi do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através das Contas Regionais e relatórios do PNUD.

Para a análise das informações acerca das receitas, a principal base de dados utilizada foi a do Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e do relatório Finanças do Brasil, Receita e Despesa dos Municípios – FINBRA, publicado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, que traz informações acerca da execução orçamentária dos municípios.

A investigação acerca do desenho institucional das prefeituras foi fundamentada na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Através da execução do IBGE, a MUNIC elabora periodicamente, um

levantamento de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura. A prefeitura recebe os formulários do IBGE e devolve com as informações preenchidas.

#### **1.4 Plano de Trabalho**

O estudo desenvolvido inicia-se com uma breve contextualização acerca do pensamento institucionalista, dando enfoque aos principais autores das escolas Institucionalista Original e da Nova Economia Institucional, abordando as ideias centrais desses autores, sendo que na segunda escola, dá ênfase ao triângulo dourado.

A seguir, é feito um exame acerca da evolução do Sistema Tributário Brasileiro e das formas de financiamento dos governos municipais, com destaque para marcos importantes: a Constituição Federal de 1967 e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Foram examinados os aspectos conjunturais dos municípios sergipanos, abordando os seguintes indicadores: Evolução da carga tributária, PIB, PIB per capita, crescimento populacional, Índices de desenvolvimento e de concentração de renda, valor adicionado bruto, dados de emprego, e informações acerca da arrecadação total dos municípios e dos impostos de sua competência.

Na sequência, emprega-se uma análise qualitativa da estrutura administrativa institucional das prefeituras dos municípios que se encontram na faixa de 16 a 22 mil habitantes, sendo estes: Aquidabã, Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Carmópolis, Cristinápolis, Frei Paulo, Indiaroba, Japarutuba, Maruim, Monte Alegre de Sergipe, Neópolis, Riachão do Dantas, Ribeirópolis e Salgado. Foram utilizados como base da análise os dados da MUNIC, quais são informadas variáveis importantes, a exemplo da existência de secretarias, legislação, cadastros e taxas.

Concluindo, procurou-se identificar um perfil comum entre os grupos dos municípios que apresentaram os melhores desempenhos na arrecadação, buscando entender a importância dessa estrutura institucional e o peso da mesma no referido desempenho.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA E SÍNTESE ANALÍTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

O interesse de pesquisadores acerca do institucionalismo tem recebido fortes injeções nos últimos anos, ao passo que a diversidade da metodologia de tratamento teórico tem se ampliado, sobretudo por sua característica de abordagem pluralista, sendo objeto de estudo de cientistas políticos, sociólogos, economistas etc.

Dado este contexto, é comum encontrar diversas propostas de sistematizações teóricas que buscam explicar, tanto a evolução histórica deste campo, quanto as diferentes escolas existentes dentro do institucionalismo.

### *Na Fronteira da Ciência Política*

Em 2003, HALL e TAYLOR apresentaram três escolas de pensamento dentro da abordagem institucionalista, ou pode-se admitir que eles identificaram três “métodos de análise”: institucionalismo sociológico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico, sendo que todos estes pretendendo elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

No âmbito do Institucionalismo Sociológico, de acordo com Alexander (2005), esta escola de pensamento começou como um sub-campo da Teoria da Organização, remontado na década de 1970, focado em formas institucionais e procedimentos nas organizações. Em contraste com a escolha racional, o institucionalismo sociológico concluiu que a institucionalização nas organizações não era simplesmente um resultado de uma pesquisa estratégica para o máximo de eficiência.

Em vez disso, formas institucionais e práticas são adotadas para a legitimidade, em uma lógica da adequação social em vez de uma lógica de instrumentalidade. Assume a condição da institucionalização como um processo de acumulação histórica de formas culturalmente específicas e práticas (mesmo incluindo cerimônias e mitos organizacionais), com suas origens e difusão relacionadas aos seus contextos específicos: setores, sociedades e subculturas (ALEXANDER, 2005).

Na perspectiva da escolha racional as instituições são compreendidas a partir de duas interpretações. Inicialmente, as instituições são apreendidas como regras ou estruturas de um jogo: *definem os atores que participam do jogo, suas possibilidades de ação estratégica, as informações necessárias para a tomada de decisão desses atores bem como o resultado das escolhas individuais dos atores, ou seja, a escolha social*. Esta estrutura, como um manual de regras de um jogo, ganha dinamismo quando os atores interagem entre si, levando-se em conta suas preferências individuais as quais são exógenas, vale dizer, os modelos de escolha racional não buscam explicar a ordenação de preferências dos atores segundo a pauta de votação (NORTH, 1990; SHEPSLE, 2005).

Shepsle (2005) atribui a uma instituição a função de um *script* que nomeia os atores, seus respectivos repertórios comportamentais (ou estratégias), a sequência em que os atores escolhem entre eles, a informação que eles possuem quando fazem suas seleções e o resultado resultante da combinação das escolhas do ator.

Outro método de abordagem do conceito de instituições no âmbito da escolha racional refere-se ao desafio de entender as estruturas que dão os parâmetros da interação entre os agentes como elementos passíveis de modificação. As instituições não responderiam a um caráter exógeno e sim, poderiam ser eventualmente modificadas por uma espécie de “jogador estratégico” (SHEPSLE, 2008).

A associação da escola de pensamento da escolha racional com a economia institucional está fundada nos pressupostos comportamentais dos atores racionais com base em preferências e valores. Esta escola de pensamento atribui a origem das instituições para deliberar o seu desenho e o acordo voluntário entre atores (HALL e TAYLOR, 2003). Claramente, esta abordagem é altamente compatível com as análises normativas institucionais, com base em uma “lógica de eficiência”, o que leva diretamente ao conhecimento de um Desenho Institucional.

Ainda no campo da ciência política, cabe mencionar que nas décadas de 60 e 70, o pensamento predominante correspondia à análise da vida política

em termos de grupos, assim como o paradigma estruturo-funcionalismo. Uma das principais concepções deste modelo é a visão da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação a essas ideias, com base no empenho de ultrapassá-las (HALL e TAYLOR, 2003).

Esta escola retinha do enfoque dos grupos a ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos. Eles encontraram essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros (HALL e TAYLOR, 2003).

O Institucionalismo histórico define as instituições como sistemas que dispõem de regras formais e informais, bem como procedimentos que tendem a conduzir a estruturas (THELEN e LONGSTRETH, 1993). Essa é a abordagem tradicional de instituições, tendendo a ver instituições associadas com organizações formais.

De acordo com Hall e Taylor (2003), os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas.

Em geral, pode-se afirmar que esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

O extrato desta breve abordagem converge para a lógica da adequação social e acumulação histórica e idiosincrasia do institucionalismo sociológico,

enquanto que o institucionalismo histórico e da escolha racional montam as suas bases nos circuitos de regras formais e informais.

## 2.1 O Institucionalismo no paradigma da Ciência Econômica

Como já mencionado, o institucionalismo é estudado na ciência política com o objetivo de designar uma nova perspectiva teórica. Este tema tem atraído muita atenção de pesquisadores de diversas áreas das ciências sociais nos últimos anos, pois sua conformação abre espaços para muitas críticas. É bem verdade que há certa confusão no que concerne ao sentido preciso do termo, às diferenças que o distinguem de outros procedimentos, e ao tipo de expectativas e de problemas que ele suscita (HALL e TAYLOR, 2003). Uma grande parte da confusão que cerca o institucionalismo desaparece quando se admite que ele não se constitui numa corrente de pensamento unificada, como tentou explicar Williamson (2000) em sua obra *The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead.*

Trata de uma corrente de pensamento que objetiva explicar a importância das instituições na vida social, utilizando uma linguagem econômica, ainda assim integrando conceitos de disciplinas como o direito, ciência política, sociologia, história e antropologia. Suas ideias centrais podem resumir-se em duas: as instituições são importantes e são suscetíveis de ser analisadas (WILLIAMSON, 2000).

Partindo de uma contextualização do institucionalismo do ponto de vista da ciência econômica, o pensamento dominante nos Estados Unidos nas décadas de 1920 e 1930 era institucionalista, mas a sua evolução como paradigma foi interrompida parcialmente pela revolução keynesiana e pela generalização formal da economia como a Ciência da Escolha (LOZANO, 1999).

O processo de consolidação do ideário institucional passou pela quebra do paradigma do *mainstream* de ignorar as instituições<sup>1</sup> (PARADA, 2003). Isso

---

<sup>1</sup> Hodgson (2004) define as instituições como sistemas duradouros constituídos por regras sociais que estruturam as relações sociais, da mesma forma que são estruturadas por regras informais pré-

se deu já na década de 1970, quando o cenário está tomado ainda pelos ideais keynesianos. O neoliberalismo toma um novo fôlego ao incluir em sua agenda analítica as organizações e as instituições, ao passo que é incorporado a esta teoria, a incerteza e a racionalidade limitada dos agentes (SALAZAR, 2001).

Na década de 1980, muitos pesquisadores passaram a voltar as suas atenções para o institucionalismo como um elemento chave da dinâmica da economia, aceitando os pressupostos da importância das instituições e que seus determinantes podem ser analisados com instrumentos da teoria econômica (PARADA, 2003).

O objetivo deste capítulo é sistematizar o debate acerca da construção do pensamento institucionalista na dimensão do desenvolvimento econômico. É pouco provável que se tenha êxito nessa proposta isolando essa discussão dos elementos históricos e políticos. A ideia é discutir os pressupostos e a evolução do Institucionalismo no âmbito do desenvolvimento econômico tangenciando às correntes de pensamento concorrentes.

Com um olhar na ciência política, Ribeiro (2012) expõe a necessidade de uma reflexão, desde logo crítica, sobre preceitos, hipóteses, estruturas e formulações teóricas da variada reflexão que se abriga sob o nome de institucionalismo e suas diversas vertentes: institucionalismo original, ou velho institucionalismo, institucionalismo da escolha racional, institucionalismo histórico, neoinstitucionalismo, institucionalismo construtivista, institucionalismo de redes etc.

Em uma das formas de organização da teoria institucionalista, Parada (2003) apresenta como as duas vertentes básicas do pensamento econômico acerca das instituições: i) Economia Institucional Original (EIO), baseada na tradição de Thorstein Veblen, Clarence Ayres, John Commons e Wesley Mitchell; ii) Nova Economia Institucional ou Neoinstitucionalismo, que se originou com o resgate aos pressupostos da Teoria dos Custos de Transação

---

estabelecidas pela sociedade. Já, North (1990), define instituições como as regras do jogo da sociedade. As instituições têm a função de facilitar a interação humana e ao mesmo tempo diminuem as incertezas do sistema conferindo a ele maior estabilidade na definição das estratégias, pois diminuem o espectro de escolhas dos agentes.

de Ronald Coase. Atualmente é conhecida como a Escola de North-Williamson, referenciando-se a Douglass North e a Oliver Williamson.

Alguns autores abordam a história do institucionalismo dividida em três escolas: i) Economia Institucional Original; ii) o Neoinstitucionalismo iii) a Nova Economia Institucional. Por uma questão de convergência da metodologia dos principais autores utilizados neste trabalho, será adotada a conformação teórica de Parada (2003), para discutir e esquematizar a evolução do pensamento institucionalista.

## **2.2 Economia Institucional: Aportes Conceituais**

### **2.2.1 A Economia Institucional Original**

Podem ser consideradas como as primeiras referências do institucionalismo as abordagens aristotélicas, onde a economia se baseia num enfoque holístico da vida na *pólis*, onde existe o interesse comum de manter unidas todas as partes que intervêm na atividade econômica (MONTEAGUDO e MARTÍNEZ, 2012).

Mas a consolidação do ideário teórico se dá inicialmente a partir da Economia Institucional Original, também chamada de Velha Economia Institucional. Tem a sua origem nos Estados Unidos na década de 1880, influenciada pela Escola Histórica Alemã, pelo Historicismo Inglês e pela Filosofia Pragmatista estadunidense. Segundo Conceição (2007), o institucionalismo tem origem no pensamento de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell, principais figuras a centralizar as suas análises na importância das instituições.

Conceição (2002) demonstra que independentemente do enfoque adotado, atribui-se ao "velho" institucionalismo norte-americano, a partir dos escritos de Veblen — e em menor grau nos de Commons e Mitchell —, a matriz da Escola Institucionalista. Seu núcleo de pensamento relaciona-se aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a abordagem evolucionária.

Antes de mergulhar um pouco mais a fundo no debate acerca do surgimento da Economia Institucional, é importante resgatar algumas concepções e ambientes que formavam a conjuntura teórica da época.

O liberalismo econômico em sua origem teve como ponto central de suas reflexões o estudo da economia política e o comportamento das firmas, tendo como principais referências as obras de David Ricardo e John Stuart Mill. No entanto, com a chegada da teoria microeconômica matemática, desenvolvida por León Walras, Carl Menger e Stanley Jevons, ocorre certo enfraquecimento da dimensão política dentro da análise econômica. De fato, os economistas esforçaram-se na construção de uma teoria matemática que explicasse os comportamentos individuais e a dinâmica harmoniosa dos mercados concorrenciais (SALAZAR, 2001).

Na transição do século XIX para o século XX, os autores da Economia Institucional Original, sob influência da Escola Histórica Alemã e do Darwinismo, produziram veementes críticas à exclusão das instituições na análise econômica, e sobretudo às concepções formadas acerca do individualismo que o marginalismo propunha como núcleo da economia (LOZANO, 1999).

Os pensadores neoclássicos consideravam o mercado como o grande maestro da atividade econômica e a empresa como um componente da função de produção. No entanto, segundo Salazar (2001), estes subestimaram o estudo da organização econômica. O caráter das instituições não era levado em conta.

O complexo ideário conceitual e metodológico do pensamento institucionalista apresenta-se na contramão do neoliberalismo, estando mais próximo do campo analítico heterodoxo do que do *mainstream* neoclássico. É chegada a essa conclusão visto que os princípios institucionalistas se originaram a partir da oposição aos fundamentos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva (CONCEIÇÃO, 2002).

O institucionalismo começa a montar uma estrutura lógica diferente de outros paradigmas intelectuais, especialmente as ortodoxias do individualismo

metodológico, ao julgar a necessidade de se levar em conta, a fim de se compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Théret (2001) demonstra que essas mediações são precisamente as instituições.

A Escola Institucionalista Original de Thorsten Veblen, John Commons e Wesley Mitchel centra sua análise na importância das instituições, reivindicando uma genuína economia evolucionária. Entretanto, desenvolveram uma linha analítica mais descritiva, deixando para um segundo plano questões teóricas não resolvidas (CONCEIÇÃO, 2002).

A contribuição de Veblen no desenvolvimento do institucionalismo mimetiza-se com a sua própria carreira de pesquisador, tendo ele trafegado pela filosofia, sociologia e economia. Ele imprimiu obstinadas críticas contra a economia neoclássica. Ademais, foi defensor de uma proposta de interpretação da economia que incorporasse o arsenal explicativo da história e da sociologia (SILVA, 2008).

Segundo Silva (2008), a sua contribuição corroborou a interdisciplinaridade da sociologia econômica<sup>2</sup>, de modo a ter apostado em uma ciência social e pluralista que pudesse viabilizar o estudo da economia em diversos horizontes.

É consenso na academia a adoção de uma posição pós-darwiniana de Veblen, ao enfatizar o caráter de processo de causação<sup>3</sup> tão comum na compreensão evolucionária. Este mostrou que a história da vida econômica dos indivíduos constituía-se em um processo cumulativo de adaptação dos meios aos fins, que, cumulativamente, modificavam-se, enquanto o processo avançava (CONCEIÇÃO, 2007).

Veblen trabalhou algumas de suas ideias instituindo um paralelo entre a evolução da estrutura social e a seleção natural de instituições, com base na

---

<sup>2</sup> A Sociologia Econômica é um ramo da sociologia que busca os elementos socializadores da economia e do mercado. Surgiu contrapondo às teorias da economia clássica e neoclássica sobre o *Homo Economicus* e a teoria da escolha racional ao negar que as relações sociais inseridas no mercado visassem somente a satisfação racional e utilitária de interesses individuais (RODRIGUES, 2010).

<sup>3</sup> Causa e Chances Aleatórias são conceitos fundamentais às explicações dos mecanismos de mudança evolutiva (MEAT e SCOTT, 2010).

luta pela existência e um processo de seleção adaptativa. Este possivelmente tenha sido o primeiro autor a utilizar o termo “Economia Evolucionária”. Ele deu a este termo um significado particular, universalmente adotado desde então (HODGSON, 2012).

Conceição (2007) faz a leitura de suas concepções como um processo de seleção ou coerção institucional no qual as instituições mudam e, mesmo que sejam mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações.

Todavia, Veblen argumentou que economia deve encarnar as ideias da teoria da evolução Darwinista. Ele sustentou que os métodos de análise dos processos de seleção das instituições na sociedade, podem ser analisados como os organismos na natureza (HODGSON, 2012).

De acordo com Conceição (2007), Thorstein Veblen figura entre os principais expoentes da “moderna economia evolucionária<sup>4</sup>”, uma vez que seu programa de pesquisa, assim como o de Schumpeter, procurava implicitamente explorar a aplicação de ideias da biologia às ciências econômicas.

Sobre o pensamento de Veblen, Conceição (2002) destaca três pontos centrais: i) refere-se à inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as dadas, desconsiderando as condições de sua implantação; ii) sua preocupação não com o equilíbrio estável, mas em como se dá a mudança e o conseqüente crescimento; e, iii) por fim, há uma ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica.

O conceito de instituição, em sua visão, é o resultado de uma situação presente, que molda o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela concepção que os homens têm das coisas, o que altera ou fortalece suas perspectivas (CONCEIÇÃO, 2007).

Aluno de Veblen, Wesley Mitchell foi responsável por importantes contribuições à Macroeconomia do século XX. Assim como Veblen, questionou

---

4 O termo economia evolucionária tem recebido diversas críticas, pois o entendimento do conceito de “economia evolucionária” como uma abordagem que compreende os processos de desenvolvimento como transformação estrutural tem, segundo Hodgson (1998), se tornado usual nas ciências econômicas.

com veemência a economia ortodoxa e interessou-se por psicologia do comportamento humano. Com notáveis contribuições à teoria dos ciclos, principalmente por conta do trabalho de 1913, *Business Cycles*, onde se concentrou numa abordagem empiricista, sobretudo na compilação de dados estatísticos. Certamente sentou fortes bases para o desenvolvimento futuro da econometria.

Wesley Mitchell desenvolveu importantes trabalhos, muito semelhante aos de Warren Persons. Este último divide as teorias dos ciclos em duas grandes vertentes: i) aquelas teorias que enfatizam alguma característica ou instituição do capitalismo; ii) aquelas que enfatizam outros fatores (teorias agrícolas, teorias particularistas etc.). Mitchell, por sua vez, inicia a sua exposição distinguindo as teorias em dez blocos, da seguinte forma: i) O tempo; ii) a incerteza; iii) fatores emocionais nas decisões de negócios; iv) progresso e promoção da inovação; v) o processo de poupança e investimento; vi) Trabalho; vii) superprodução generalizada; viii) operações bancárias; ix) produção e o fluxo de renda; x) o papel desempenhado pelo lucro. Na busca de simplificar essas “escolas”, estas seriam agrupadas em três ramos: (1) teorias físicas; (2) teorias psicológicas; (3) teorias institucionais (ANDRADA, 2012).

Sem dúvida nenhuma, John Rogers Commons foi um dos economistas mais influentes do século XX, tendo as suas ideias atraído a atenção de John Maynard Keynes. Dotado de um pensamento inovador, Commons é apontado por Oliver Williamson como um autor da Escola Institucionalista Original mais próximo da Nova Economia Institucional (HODGSON, 2003).

Commons foi altamente envolvido na realidade jurídica e institucional do seu tempo. Além de sua contribuição ao escrever seu famoso livro *Legal Foundations of Capitalism*, ele conduziu equipes de investigadores a produzir extensos estudos históricos da indústria americana e das suas relações trabalhistas. Commons provavelmente fez mais do que qualquer outro para estabelecer a importância dos assuntos jurídicos para a economia, e com vários outros, ele intensificou a interface entre a economia e o direito (HODGSON, 2003).

Notavelmente, Commons não foi considerado como parte do movimento institucionalista americano até o aparecimento de seus fundamentos jurídicos, em 1924.

Hodgson (2003) estabelece um ponto de comparação entre Veblen e Commons, no sentido de mostrar que Veblen tinha uma compreensão mais profunda dos princípios teóricos e filosóficos que poderiam servir como uma base possível para a economia institucional. Commons não possuía a estatura de um grande teórico como Alfred Marshall ou Karl Marx. No entanto, embora ele não tivesse aptidão para definições de cadeias lógicas de raciocínio, seus estudos aplicados tornaram-se grandes fontes de inspiração teórica e um meio para o desenvolvimento teórico. Na primeira metade do século XX, ninguém tinha uma percepção mais sensível do ambiente institucional e jurídico do capitalismo americano do que Commons.

Considerados os fundadores da Escola Institucionalista Original, as suas contribuições na construção de uma ciência evolucionária fora do campo das ciências naturais são de inegável importância. E tão importante foi a inclusão de novos elementos bem como novas percepções de outros, no debate do desenvolvimento econômico, tais como a incerteza, a cultura, o ambiente jurídico, enfim, o papel fundamental das instituições na dinâmica econômica.

### **2.2.2 A Nova Economia Institucional**

A Nova Economia Institucional (NEI) enfatiza as regras e normas e aceita a diversidade nas disciplinas e metodologias. A NEI considera alguns pressupostos do paradigma neoclássico padrão, embora com exceções importantes que dão a ela o seu caráter revolucionário. A nova economia institucional surgiu em resposta a dois quebra-cabeças não bem explicados pelo paradigma neoclássico padrão: a decisão de fazer, comprar ou para procurar arranjos organizacionais alternativos e a explicação de por que alguns países são ricos e alguns países são pobres (MENÁRDE e SHIRLEY, 2011).

Ao tratar da questão metodológica e no que diz respeito ao caráter multidisciplinar da NEI, Williamson é categórico ao fazer um balanço acerca dos avanços da discussão sobre a nova economia institucional:

[...] I open my discussion of the new institutional economics with a confession, an assertion, and a recommendation. The confession is that we are still very ignorant about institutions. The assertion is that the past quarter century has witnessed enormous progress in the study of institutions. The recommendation is that, awaiting a unified theory, we should be accepting of pluralism (2000, p.1).

A Nova Economia Institucional nasce da insatisfação com a abordagem abstrata e individualista da economia neoclássica e funda as suas bases na Escola Institucional Original no final do século XIX e início do XX (MONTEAGUDO e MARTÍNEZ, 2012).

O paradigma neoclássico padrão visualizava o sistema econômico como o processo de ajustar a oferta, a procura e a produção para resultar num consumo automático, sob a coordenação do mecanismo de preços. Os economistas neoclássicos trataram a empresa como uma caixa preta, uma função de produção, respondendo às mudanças de preços relativos e recursos disponíveis de forma a maximizar os lucros. Este sistema trabalhou sob certas hipóteses simplificadoras que preocupavam os fundadores da NEI, tais como os pressupostos de que a informação é perfeita, os indivíduos são racionais, maximizadores de riqueza com preferências estáveis, onde o processo de troca é instantânea e sem custos. Os novos institucionalistas também questionaram os principais pressupostos que assumem o fato de que diferentes ritmos de desenvolvimento eram puramente resultado de diferentes dotações de recursos e capital humano, ou de diferentes taxas de investimento e a adoção de novas tecnologias (MENÁRD e SHIRLEY, 2011).

A resposta dos fundadores da NEI a estas questões está alicerçada em três conceitos-chave: i) custos de transação; ii) direitos de propriedade e iii) os contratos. O conjunto desses conceitos se tornou o que é conhecido como o "triângulo dourado" de Nova economia institucional (MENÁRD e SHIRLEY, 2011).

Além do "triângulo dourado", os pilares de análise da NEI são fundados também nas estruturas de governança da firma a partir dos pressupostos e hipóteses sobre a capacidade de adaptação, ou seja, acerca do comportamento idiossincrático dos agentes econômicos de mercado.

É consenso na academia, que a Nova Economia Institucional se originou com a Economia dos Custos de Transações de Ronald Coase. Hoje esta é conhecida como a escola de North-Williamson. Essa abordagem concorre e engloba diversas áreas, tais quais a Economia do Direito de Propriedade e teoria dos contratos, como já mencionado, bem como a Teoria da Escolha Pública e a Teoria da Firma (PARADA, 2003).

A NEI preocupa-se, em sua essência, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, e além dos temas mencionados acima, há estudos em sistemas comparativos, economia do trabalho e economia industrial. Segundo Conceição (2003), todos os autores reunidos enfatizam um ou outro destes aspectos.

Ronald Coase, considerado o pai desta escola, publica em 1937 o artigo seminal *The nature of the firm*, onde ele dá início aos estudos das condições sob as quais os custos de transação passam a ser, como um todo, um elemento crucial nas decisões dos agentes econômicos, contribuindo para determinar a forma organizacional das firmas numa economia (CONCEIÇÃO e COSTA, 2006). Neste *paper*, ele demonstra que o mercado se organiza de forma descentralizada, enquanto que na empresa essa organização se dá de forma hierarquizada (SALAZAR, 2001). As noções de mercados e hierarquias sofrem profunda redefinição relativamente à abordagem neoclássica tradicional.

O estudo da firma toma um novo enfoque diferente do convencional. Segundo Coase, os estudos sobre as firmas e os mercados preocupavam-se não em estabelecer princípios fundamentais de análise, mas em analisar as questões de maneira arbitrária sem aprofundamento teórico (CONCEIÇÃO, 2003).

Acerca da obra de Coase, Conceição (2003) considera importante salientar duas premissas fundamentais: i) não é a tecnologia, mas as transações e seus respectivos custos, que constituem o objeto central da análise; ii) a incerteza, e de maneira implícita, a racionalidade limitada são elementos-chave na análise dos custos de transação.

A firma teria como função economizar os custos de transação, podendo ser realizado através do mecanismo de preços e/ou substituindo um contrato incompleto por vários contratos completos. O primeiro permite que a empresa escolha os mais adequados contratos em suas transações com o mercado, gerando “economias de custo de transação”. Ademais, supõe-se que contratos incompletos elevariam custos de negociação e concentração (CONCEIÇÃO, 2003).

Apesar da existência das instituições, que conferem uma maior estabilidade às relações econômicas, a normatização de contratos entre outras vantagens, a realização dos mesmos depende da negociação entre as firmas no ambiente de mercado. Para North (1991) a existência da incerteza deixa as transações econômicas entre os indivíduos e as firmas mais difíceis, resultando em custo de transação.

O mercado responde às mudanças ocorridas no ambiente de produção, sua sinalização ocorre no sistema de preços que sofre modificações. A utilização de contratos entre fornecedores ou produtores com as firmas permite que pequenas modificações no ambiente econômico obriguem as firmas a buscarem soluções no mercado, tendo suas minúcias asseguradas em contrato entre as partes, diminuindo o custo de transação.

Segundo Fiani (2003), os custos de transação estão ligados à: i) dificuldade na identificação e mensuração *ex-ante* de atributos dos bens e serviços, objeto da transação; ii) especificação dos termos do contrato, verificando e garantindo sua execução, assim como a incerteza quanto a legitimidade da transação. Não são trocas simples e únicas, são transações complexas e com um determinado tempo. Caso as incertezas do ambiente não sejam minimizadas as transações podem não se concretizar.

Sendo assim, faz-se necessário a existência de instituições que atuem como estimuladores dos agentes, como uma rede de incentivos e de restrições que facilitem as relações. Os custos de transações crescem proporcionalmente ao tamanho do mercado e volume do comércio.

Dado este cenário, novos elementos são incorporados à discussão, remetendo-os a algumas questões, como a importância da estrutura de governança. Na concepção de Fiani (2003), esta consiste no arcabouço institucional onde a transação é realizada, dando garantia de sua execução. Define ainda que as estruturas de governanças são utilizadas para examinar as formas de implementar as transações em função do grau de especificidade dos ativos.

Segundo North (1990) as instituições são capazes de consolidar estruturas estáveis para a interação dos agentes que reduzem a incerteza e o custo de transação envolvidos na atividade econômica. É bem verdade que isso só é possível através da coordenação dos agentes e da operação eficiente dos mercados. Entretanto, a governança é responsável por permitir que as transações ocorram. Zylbersztajn (2002) emerge a ideia de Williamson enxergando a firma como uma estrutura de governança das transações, quando esta define como tratamento que se dá a um determinado contrato.

Reforçando o debate acerca desta questão, Santos explica que:

ao fazer uso de regras formais e informais, as instituições reduzem as incertezas do ambiente por constituírem-se em guias que permeiam e limitam as ações humanas impactando nas estruturas políticas, econômicas e sociais, além de promoverem a manutenção dos direitos de propriedade, com o intuito de atingir o melhor bem estar social possível (2007, p.3).

Coase (1937) vê a substituição da contratação de fatores no mercado, por uma vinculação contratual, como um arranjo institucional que visa a redução dos custos de transação onde as empresas dispensem de recorrer ao mercado para utilizar contratos de fatores de produção entre firmas.

Portanto, para se ter a redução dos custos de transações o nível de incerteza precisa ser muito baixo, quase o mínimo. Pois só com a combinação de instituições fortes, de contratos definidos<sup>5</sup> e garantidos por uma estrutura de governança incentivará a criação e manutenção das firmas.

---

<sup>5</sup> Essencialmente pelo desenvolvimento da Economia dos Contratos, na qual se dá a revitalização da principal corrente teórica, com um destaque especial para a adoção das contribuições de Schumpeter, na adoção das considerações dos aspectos dinâmicos do empresário inovador como agente transformador da sociedade (SALAZAR, 2001).

Salazar (2001) justifica que a teoria dos Custos de Transação dá uma perspectiva interdisciplinar, pois se promove uma síntese entre economistas, sociólogos, historiadores e teóricos das organizações baseados nas abordagens de Coase. Essa teoria associa-se com duas figuras importantes: No campo da teoria econômica Oliver Williamson e Douglass North no campo da história econômica.

Acerca do segundo vértice do triângulo dourado, o Direito da Propriedade, verifica-se a existência de diversas correntes de *Law and Economics*, que adotam postulados metodológicos diversos para a explicação do nexo entre Direito e Economia. Destacam-se, entre estas, a *New Institucional Law and Economics*, ou Direito, Economia e Organizações [*Law, Economics and Organizations*]. Nesta conformação teórica inclui-se a análise do papel desempenhado pelas instituições e organizações sociais, propondo a interação contínua entre normas, direito - positivado ou não - isto é, regras formais e informais, ancorado na teoria fornecida pelos trabalhos de Douglas North e de Oliver Williamson (ZYLBERSTAJN, 2002).

É importante salientar que a análise do Direito, Economia e Organizações, se baseia no instrumental da Nova Economia Institucional que rejeita a premissa neoclássica de escolhas racionais e comportamento maximizador, adotando o conceito de racionalidade limitada desenvolvido por Herbert Simon<sup>6</sup>.

Dentro deste contexto, Zylberstajn acrescenta que:

[...] essa abordagem metodológica, juntamente com a inserção dos custos de transação, permite flexibilizar a hipótese neoclássica de que as instituições evoluem de modo eficiente, e explicar por que surgem direitos de propriedade e formas de alocação de recursos econômicos, nada obstante serem ineficientes em determinado contexto social sobre o direito de propriedade (2002, p. 104).

---

<sup>6</sup> A racionalidade maximizadora, também denominada racionalidade substantiva por Simon, confere ao indivíduo a capacidade irrestrita de maximizar e atingir, da melhor maneira possível, seus objetivos. Este conceito de racionalidade remete à onisciência do indivíduo, já que ele é capaz de escolher a melhor alternativa de acordo com seus objetivos, e também à estabilidade e consistência das suas preferências. Simon chama a atenção para o fato de que a adoção deste conceito de racionalidade impede qualquer explicação de como o processo decisório ocorre e propõe a sua substituição pelo conceito de racionalidade limitada (SBICCA e FERNANDES, 2005).

Segundo Lima (2010), ao contrário da Economia Neoclássica, ele apresenta a Escola de Direito, Economia e Organização, que por sua vez não aceita o pressuposto neoclássico do direito de propriedade perfeitamente definido e seguro, em que os recursos são naturalmente bem alocados por escolhas plenamente racionais dos agentes econômicos. Considera-se, para tanto, a existência de “externalidades” que não permitem a plena transparência e a simetria de informações em uma relação de negócio.

Tais fatores explicam o objetivo da Escola do Direito, Economia e Instituições que é analisar a influência das normas, dos princípios jurídicos e das instituições governamentais e empresariais no processo de escolha dos agentes de mercado. Interessa a essa Escola explicar como as instituições, formais ou informais, de uma sociedade, podem influir para a garantia da eficiência econômica e jurídica nas transações comerciais (LIMA, 2010).

O objetivo da literatura sobre direitos de propriedades, tanto na NEI como na Análise Econômica do Direito, é analisar como a definição dos direitos em suas especificidades, afeta o comportamento dos agentes econômicos. Centraliza-se na ideia de que, direitos de propriedades seguros e bem definidos, incluindo o direito de vender ou transferir a propriedade farão com que o recurso venha a ser alocado, ao passo que serão geradas situações de bem-estar (SZTAJN, 2005).

### **2.2.3 As concepções de North-Williamson**

Partindo das críticas à EIO, Williamson recuperou algumas ideias de Coase sobre a empresa e o custo de transação para dar nome ao que é conhecido atualmente como Nova Economia Institucional (LOZANO, 1999).

Para Williamson (1989), esta escola se diferencia de outros enfoques pelos seguintes argumentos: i) é mais analítica; ii) apresenta mais consciência acerca dos pressupostos comportamentais; iii) introduz e dá importância às especificidades dos ativos; iv) recorre à análise institucional comparativa, e v) considera a empresa como uma estrutura de governança e não como uma função de produção.

Williamson tratou de operacionalizar o conceito de custos de transação levantando as seguintes questões: Quais são os fatores específicos que determinam a escolha entre mercado e empresa? Como uma empresa decide entre fazer, comprar ou depender de mecanismos alternativos, como franquias, *joint-ventures*, alianças estratégicas e assim por diante? Suas respostas focaram particularmente no papel de especificidade da habilidade, incertezas e a frequência das transações (MENARD e SHIRLEY, 2011).

Além de discordar do padrão da economia neoclássica, que pressupõe contratos completos e sem custos executados através do sistema judicial, a contribuição de Williamson na teoria dos contratos também insinuou que os direitos de propriedade estariam vulneráveis à predação oportunista, e que os sistemas jurídicos são, geralmente, um remédio mais caro para disputas de ordem privada (MENARD e SHIRLEY, 2011).

Os custos de transação revitalizaram a história econômica sob a égide de Douglass North. Esta corrente terminou por criar sua própria escola de história econômica, desenvolvida especialmente nos Estados Unidos e conhecida como *New Economic History*. Além de tomar as hipóteses fundadoras da corrente principal, os historiadores que se agrupam nesta escola, incorporaram as Análises Contrafactuais e a Cliometria, que se pode entender como uma espécie de econometria retrospectiva (SALAZAR, 2001).

No caso específico de Douglass North, este estendeu o conceito de custos de transação para explicar o Estado e algumas das suas características fundamentais. Mercados políticos são mais propensos à ineficiência do que mercados econômicos. O custo de medição e aplicação de acordos é maior nos mercados políticos, argumentou North, porque o que está sendo trocado – promessas de votos – é inerentemente difícil de medir: i) os eleitores podem achar difícil de julgar se as ações dos seus representantes produzem resultados que favorecem os interesses do eleitor; ii) os eleitores não podem mesmo saber quais são seus interesses sob certas escolhas políticas; e iii) a capacidade do eleitor para julgar a eficácia dos seus representantes é obscurecida por crenças: representantes não só fazem política, promessa aos

seus eleitores, eles também vendem-se com base nas estruturas ideológicas que apelam às preferências dos eleitores e preconceitos (MENÁRDE e SHIRLEY, 2011).

Na história, a teoria dos custos de transação permitiu introduzir a questão da instituição e do processo de mudança das instituições como elemento central do desempenho econômico. Com as contribuições de North passa-se a integrar o marco institucional com os modelos de equilíbrio geral (SALAZAR, 2001).

Como parte de sua análise, North define as instituições como:

[...] are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human Exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key of understanding historical change (1993, p. 3).

Na visão de North, o processo de mudança se dá através dos incentivos respondidos pela figura do empresário individual. Esse processo de mudança é esmagadoramente incremental. O fato é que para identificar o atrator caótico dessas modificações institucionais, os economistas *mainstream* partem sempre de uma situação de equilíbrio, no entanto, para que haja mudança incremental entende-se que:

[...] They connect the past with the present and the future so that history is a largely incremental story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. And they are the key to understanding the interrelationship between the polity and the economy and the consequences of that interrelationship for economic growth (NORTH, 1993, p.118).

Ademais, North (1993) expõe que no processo de mudanças incrementais as partes que interveem, reencontram entre si para aproveitar alguns avanços potenciais provenientes do comércio. A chave das mudanças incrementais contínuas se encontra justamente no contexto institucional que permite novas negociações e compromissos entre os jogadores.

De fato a pesquisa do North influenciou a visão dos muitos economistas que acreditavam que o desenvolvimento e o processo de crescimento econômico seriam estimulados pela nova tecnologia e acumulação de capital para um processo dinâmico de mudança institucional (MENÁRD e SHIRLEY, 2001).

Segundo Hodgson (2004), North (1990) atribuiu às instituições o caráter de sistemas duráveis das regras sociais estabelecidas e incorporadas que estruturam as interações sociais. As instituições também envolvem algumas concepções compartilhadas. Linguagem, dinheiro, direito, sistemas de pesos e medidas, convenções de tráfego, maneiras à mesa, as empresas (e outras organizações) são todas instituições.

Em relação ao direito de propriedade, Douglass North centrou-se na questão de como este e a sua aplicação afetam as diferentes maneiras da sociedade se desenvolver. Ele contrastou os direitos de propriedade das poderosas elites com o vulnerável ou ausência de direitos de classes menos favorecidas nas sociedades, onde estas têm pouco acesso aos “remédios” jurídicos ou políticos (MENARD e SHIRLEY, 2011).

Elinor Ostrom<sup>7</sup> expandiu e melhorou a compreensão acerca dos direitos de propriedade, sobretudo com seu trabalho sobre formas alternativas de organizar recursos de propriedade comum, tais como sistemas de irrigação ou pesqueiros àqueles postulados pela economia ortodoxa: apropriação privada ou estatal de regulação. Ostrom argumentou que, sob certas circunstâncias, a governança por grupos de usuários locais é superior aos direitos de propriedade privada, bem como a regulamentação do governo ou a propriedade estatal mal definida e aplicada. Através de trabalho de campo minucioso e extenso, Ostrom mostrou que sempre que os limites dos usuários e os recursos são claros, o monitoramento e execução por grupos pequenos, firmemente unidos com normas sociais fortes e procedimentos para fazer regras e impor sanções, produzem melhores resultados. Ela também testou

---

<sup>7</sup> Elinor Ostrom foi a primeira mulher a ganhar um Prêmio Nobel de Economia. Professora da Universidade de Indiana, ela foi laureada em 2009, juntamente com Oliver Williamson, por pesquisas no campo da governança econômica.

suas hipóteses completamente em experimentos de laboratório. Para a evolução do quadro teórico de Ostrom, ela forneceu uma base para a análise científica das instituições altamente complexas e heterogêneas através de microanálises comparativas que foram cuidadosamente projetadas (MENARD e SHIRLEY, 2011).

O terceiro conceito central da NIE trata-se do Contrato. No paradigma neoclássico padrão, os contratos são acordos entre partes que são (i) perfeitamente aplicadas e (ii) perfeitamente completas. Mais uma vez, o conceito de contrato foi progressivamente desenvolvido ao longo de caminhos diferentes pelos dois principais ramos do NIE. Williamson destacou a questão dos contratos incompletos, já em 1971, em um trabalho sobre a integração vertical. Em sua formulação, o oportunismo - a ideia de que as partes de uma troca podem desertar do espírito de cooperação, quando as apostas são altas - derrubou os pressupostos comportamentais neoclássicos que ignoraram esses traços humanos. Para Williamson, um contrato é um acordo entre um comprador e um fornecedor, no qual os termos de troca são definidos por um tripé: preços, especificidade dos ativos e garantias (MENARD e SHIRLEY, 2011).

A abordagem de Williamson acerca dos contratos tornou-se um marco para a análise da governança da NIE, e, como enfatizado pelo Comitê do Nobel em 2009, tornou-se a fonte de muitas investigações empíricas de sucesso, operacionalizando a abordagem de Coase, em microeconomia e na própria organização industrial (MENARD e SHIRLEY, 2011).

O ramo de North foi pioneiro ao dar ênfase ao papel fundamental da execução dos contratos, bem como a importância das instituições. A aplicação do Contrato e, especialmente, o papel da coerção na proteção dos direitos de propriedade e dos direitos individuais mais tarde desenvolveu-se em uma teoria própria. North destacou o *trade-off* entre o alto custo de proteção privada de propriedade através das polícias privadas, exércitos privados e similares, contra o risco de proteção do estado da propriedade, o que pode reduzir os custos privados, mas convidar a invasão do Estado sobre os direitos. O risco de predação do Estado levou North a enfatizar aspectos que o Estado pode dar

crédito ao compromisso de respeitar os direitos de propriedade privada. Este tema certamente uniu os dois ramos da Nova Economia Institucional (MENARD e SHIRLEY, 2011).

As teorias dos Contratos, dos direitos de propriedade e dos custos de transação não são apenas conceitos desenvolvidos pela Nova Economia Institucional, mas são argumentos que encapsulam o seu núcleo e fazem dela um paradigma distinto. Em suma, a razão pela qual a NEI difere radicalmente da abordagem ortodoxa é porque estes conceitos fundamentais rejeitam as hipóteses-padrão dos neoclássicos de informação perfeita, racionalidade perfeita, e custos de transação zero.

Outrossim, na abordagem da Nova Economia Institucional, a eficiência de um sistema econômico depende do conjunto de instituições que orientam o mercado, ao passo que as interações sociais, econômicas e políticas são regidas pelas instituições (CONCEIÇÃO e COSTA, 2006).

### **3 PANORAMA FISCAL E A ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DAS AÇÕES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Para que o Estado exerça as funções fiscais alocativa, distributiva e estabilizadora, via de regra, pode ser realizado com base em três modelos de organização política: i) plena centralização; ii) absoluta descentralização; iii) Federalismo Fiscal (SILVA, 2005).

Tratam-se de dois modelos extremos, cujo primeiro é exercido exclusivamente pelo governo central, e no segundo, os governos locais detêm a competência Fiscal.

O terceiro modelo, Federalismo Fiscal, implica na distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa (SILVA, 2005)

Considerando este último como o sistema adotado no Brasil, novos elementos tornam-se importantes no debate acerca da questão fiscal dos municípios brasileiros. Torna-se importante trazer a tona três marcos históricos que têm influência direta na presente discussão: a reforma do Sistema Tributário Brasileiro; a Lei de Responsabilidade Fiscal, ambas na década de 90, e a crise do *subprime* em 2008.

Tristão (2003) relata que a primeira metade da década de 90 foi marcada por um intenso debate sobre a reforma do Sistema Tributário Brasileiro, tendo como um dos seus pontos centrais a proposição de um modelo tributário que permitisse aumentar a capacidade de autofinanciamento dos governos subnacionais. A motivação para uma reforma mais contundente foi perdendo fôlego à medida que o governo federal, principal interlocutor nesta ocasião, conseguiu aumentar substancialmente suas receitas tributárias, com a criação de contribuições sociais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e a já extinta Contribuição Provisória Sobre a Movimentação Financeira - CPMF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), foi fruto do programa de ajuste fiscal implementado pelo governo federal no final da década de 90 e veio estabelecer um novo parâmetro de gestão pública cuja premissa básica é de que o Estado não pode gastar mais do que arrecada (TRISTÃO, 2003). Essa medida fez parte do conjunto de ações que tinham como meta a estabilização da economia brasileira. Terminou por impor restrições à expansão da despesa pública e estimulando os governos a utilizarem mais eficientemente suas bases tributárias. A partir deste estatuto legal desenhou-se um novo cenário, pelo menos no papel, para a administração tributária municipal, ainda relegada como assunto de menor importância.

Saltando para o final da última década, para o fenômeno que Carneiro (2009) chama de a maior crise do capitalismo na era da globalização, esta teve sua origem na economia americana, causando efeitos devastadores na economia global. No Brasil, o impacto desta foi reduzido se comparado a algumas economias, tais quais Portugal, Espanha e Grécia. As condições do setor externo brasileiro, aliados às políticas fiscal e monetária, contribuíram para que houvesse efeitos menos devastadores na economia brasileira.

Inicialmente foi observada uma rápida desaceleração, que interrompeu o ritmo de crescimento que vinha sendo observado há vários trimestres. A estratégia foi a adoção de uma política fiscal anticíclica, objetivando atenuar os efeitos da crise. Cabe ressaltar a dificuldade de respostas rápidas a variações na demanda agregada através da política fiscal, principalmente em função da anualidade do orçamento e da rigidez orçamentária (ASSUNÇÃO et al, 2012).

Em relação à política fiscal, Pires (2009) argumenta que as primeiras medidas anunciadas pelo Governo em dezembro de 2008, incluíam: i) redução da alíquota do Imposto de renda da pessoa física (IRPF) para o ano de 2009, visando estimular a demanda agregada; ii) redução da alíquota do IPI Automóveis, com o objetivo de desafogar o setor automobilístico que sofria com os estoques elevados, e iii) desoneração do IOF sobre crédito ao consumidor, visando o restabelecimento do crédito privado. Em seguida, a

desoneração seria estendida para os setores da construção civil, indústria da linha branca e bens de capital.

Pelo lado da despesa foram anunciadas medidas, tais quais o aumento do salário real, o pacote da habitação, a extensão dos prazos e elegibilidades do seguro-desemprego e o reajuste do Bolsa Família. Especificamente em relação ao IPI Automóveis, estima-se que a redução deste tributo foi responsável por 20,7% das vendas ocorridas entre janeiro e novembro de 2009. Outro conjunto de medidas importantes diz respeito ao incentivo ao crédito e à redução do IOF que também tiveram impactos não desprezíveis (ASSUNÇÃO et al, 2012).

Após os incentivos fiscais concedidos à indústria nacional, os municípios passariam a sofrer com a diminuição dos repasses do Fundo de Participação dos municípios. O fato é que aproximadamente meia década após o início da crise econômica mundial causada pelo mercado imobiliário norteamericano, a grande parte dos 5570 municípios brasileiros demonstraria sérias dificuldades em financiar ações básicas, tais quais relacionadas ao custeio da educação, saúde e assistência social.

As ações de política fiscal que visavam à retomada do crescimento também ocorreram na forma de aumento dos recursos colocados à disposição de estados e municípios (ASSUNÇÃO et al, 2012). O objetivo era minimizar o impacto negativo da crise sobre o FPM. O Governo Federal editou a Medida Provisória nº 462, em 14 de maio de 2009, que previa o pagamento aos municípios de montante equivalente à variação nominal negativa do FPM entre 2008 e 2009, sem a incidência de quaisquer descontos, seja na saúde ou educação. Nesta feita, os municípios tiveram um aumento no número de parcelas no ano de 2009 com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. Posteriormente, essa MP foi convertida na Lei nº 12.058/2009.

Apesar dos incentivos fornecidos através MP nº, 462, que só se converteram no ano de 2010, as dificuldades financeiras comuns enfrentadas por diversos municípios persistiram, e não se limitando a capacidade de financiar setores básicos, mas principalmente no investimento em infraestrutura básica, seja ela na redução dos déficits em saneamento básico, infraestrutura

turística ou rural, ou até mesmo no apoio a infraestrutura produtiva. De fato há sérias dificuldades em injetar recursos para complementação das ações nos setores de saúde e educação.

A principal alternativa para enfrentar tais dificuldades dos municípios tem sido recorrer aos recursos federais, a exemplo das Transferências Legais e Transferências Voluntárias, e ocasionalmente, a programas específicos de desenvolvimento, seja federal ou estadual.

Tendo como pano de fundo o atual cenário político brasileiro, o objetivo desta seção é listar o arcabouço de receitas disponíveis aos municípios brasileiros, sejam elas de arrecadação própria, do governo estadual ou governo federal.

### **3.1 A questão tributária no Brasil**

O Art. 3º do Código Tributário Nacional conceitua o tributo como toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Impostos, taxas, contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas, contribuições sociais e empréstimos compulsórios, este último regulado como tributo conforme o Art. 148 da Constituição Federal.

Para entender a atual configuração da estrutura tributária brasileira devem-se observar dois fatos importantes: a promulgação da Constituição Federal de 1967, que ratificou a Emenda Constitucional nº 18/65, e a promulgação da Constituição de 1988 (CINTRA, 2010).

Com a reforma de 1967, o Governo tinha o objetivo de instituir um novo modelo de tributos, trazendo como principais metas a elevação da receita pública visando a redução do déficit do Tesouro, concentrando recursos em favor da União. Segundo Cintra (2010), as medidas surtiram importantes efeitos, visto que em 1965 a carga tributária que estava situada em 19% do PIB, em 1970 já ocupava 26% do PIB.

No intervalo dessas duas reformas foram instituídos novos tributos a exemplo do Programa de Integração Social (PIS), Salário Educação e o Fundo de Investimento Social (Finsocial).

### QUADRO I - Estrutura Tributária Brasileira

Anterior a Constituição de 1988	Após a Constituição de 1988
<b>Impostos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importação</li> <li>• Exportação</li> <li>• Renda</li> <li>• Propriedade Territorial Rural</li> <li>• Produtos Industrializados</li> <li>• Operações Financeiras</li> <li>• Transportes Rodoviários</li> <li>• Serviços de Comunicação</li> <li>• Combustíveis e Lubrificantes</li> <li>• Energia Elétrica</li> <li>• Minerais</li> <li>• Circulação de Mercadorias</li> <li>• Transmissões de Bens de Imóveis</li> <li>• Veículos Automotores</li> <li>• Propriedade Territorial Urbana</li> <li>• Serviços de Qualquer Natureza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importação</li> <li>• Exportação</li> <li>• Renda</li> <li>• Propriedade Territorial Rural</li> <li>• Produtos Industrializados</li> <li>• Operações Financeiras</li> <li>• Grandes Fortunas</li> <li>• Transmissão <i>Causa mortis</i> e Doação</li> <li>• Circulação de Mercadorias e Serviços</li> <li>• Veículos Automotores</li> <li>• Propriedade Territorial Urbana</li> <li>• Transmissão de imóveis <i>inter-vivos</i></li> <li>• Venda a Varejo de Combustíveis</li> <li>• Serviços de Qualquer Natureza</li> </ul>
<b>Taxas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuição de Melhoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuição de Melhoria</li> </ul>

Fonte: TRISTÃO, 2003.

A promulgação da nova Constituição Federal em 1988 trouxe como bojo a instituição de um novo pacto federativo, desconcentrando recursos em favor de estados e municípios, e a ampliação das responsabilidades do poder público no campo social. Tendo como principal característica os aspectos

sociais, a nova Carta estabeleceu que contribuições poderiam ser utilizadas para financiar programas da seguridade social (CINTRA, 2010).

A década de 1990 foi palco de diversos debates acerca da necessidade de reformas no sistema tributário que objetivassem sobretudo a simplificação da estrutura tributária, a redução da carga tributária individual e o desenvolvimento de uma plataforma tributária que combatesse a sonegação (CINTRA, 2010).

Atualmente a carga tributária tem girado em torno de 35% do PIB, trazendo consigo algumas questões, a exemplo da relação com a renda per capita e o fato do atual sistema onerar com violência a classe média assalariada, sobretudo por conta dos elevados tributos sobre os salários e dos impostos indiretos.

Em 2012, a Carga Tributária Bruta<sup>8</sup> atingiu 35,85%, contra 35,31% em 2011, indicando variação positiva de 0,54 pontos percentuais. Essa variação resultou da combinação dos crescimentos, em termos reais, de 1,0% do Produto Interno Bruto e de 2,44% da arrecadação tributária da União, estados e municípios (BRASIL, 2013).

**Quadro 2 – Carga tributária Bruta: Brasil - 2011 e 2012 (R\$ Bilhões)**

Componentes	2011	2012
<b>Produto Interno Bruto</b>	4.143,01	4.392,09
<b>Arrecadação Tributária Bruta</b>	1.463,02	1.574,79
<b>Carga Tributária Bruta</b>	<b>35,31%</b>	<b>35,85%</b>

Fonte: RFB e IBGE.

No Brasil, a abundância tributária tem contribuído decisivamente para os recordes de aumento de arrecadação verificados ano após ano. A tabela 1 mostra o que vem ocorrendo com relação ao peso dos impostos sobre o PIB e a carga tributária per capita no país no período de 2002 a 2012:

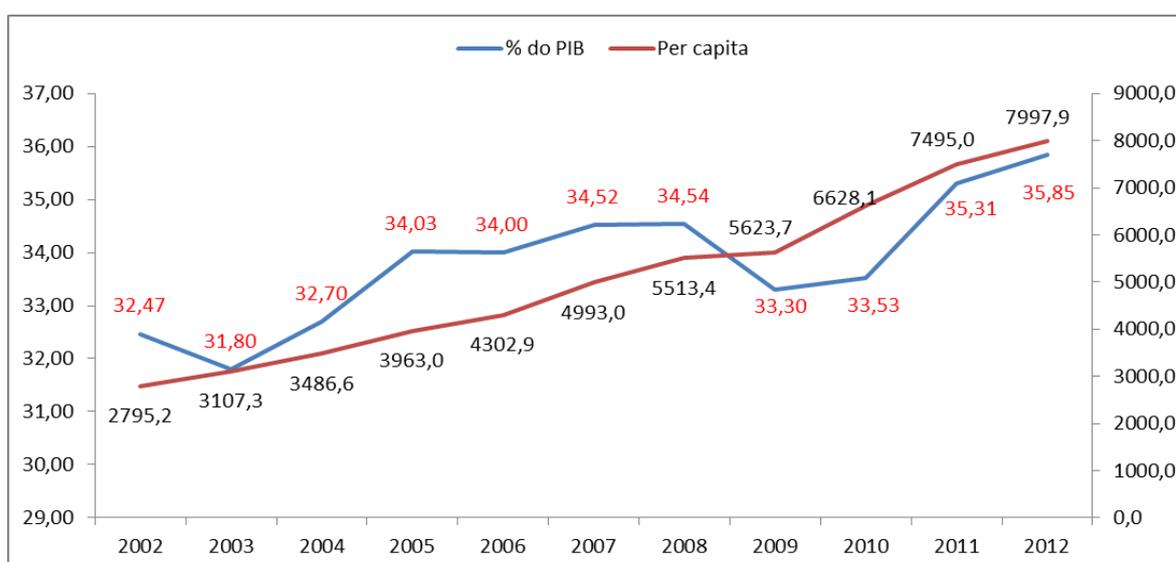
<sup>8</sup> A Definição de Carga Tributária Bruta corresponde à razão entre a arrecadação de tributos e o PIB a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais.

**Tabela 1: Evolução da carga tributária global e per capita (Brasil)**

Ano	Carga tributária Global (% do PIB)	Carga Tributária per capita (R\$)
2002	32,47	2.795,23
2003	31,80	3.107,30
2004	32,70	3.486,61
2005	34,03	3.963,00
2006	34,00	4.302,87
2007	34,52	4.993,00
2008	34,54	5.513,43
2009	33,30	5.623,70
2010	33,53	6.628,11
2011	35,31	7.495,00
2012	35,85	7.997,85

Fonte: RFB e IBGE.

O ano de 2012 registra o valor máximo histórico de carga tributária desde 2002. A carga tributária brasileira de 2012 bateu o recorde histórico, atingindo 35,85% do PIB, com crescimento de 0,54 ponto percentual em relação ao ano de 2011, que foi de 35,31%.

**Gráfico 1 – Evolução da Carga Tributária: Brasil (2002 a 2012)**

Fonte: Receita Federal, 2013.

A carga tributária brasileira vem crescendo continuamente. Somente nos últimos 10 anos, esta cresceu 3,38 pontos percentuais, uma média de 0,33 ponto percentual por ano.

### 3.2 Competência Tributária

O sistema tributário brasileiro funda a sua base na técnica de discriminação das rendas entre as entidades autônomas da Federação. A discriminação de rendas é a partilha de competência tributária entre os vários níveis de poder, é a qualificação financeira que segue a lógica de habilitação política das unidades federadas.

A Constituição de 1988 foi um marco no processo de consolidação da descentralização fiscal e administrativa. Esta ação visou a busca da garantia de boas condições socioeconômicas para todas as regiões no Brasil. A partir de então, a gestão de diferentes políticas e de uma parte do recurso público, até então a cargo de outros entes, passou a ser de responsabilidade dos municípios (COSTA et al, 2012).

Em relação às políticas mencionadas, destacam-se a Educação Básica e Fundamental e a Atenção Básica de Saúde. Tais políticas são fundamentais na promoção do desenvolvimento<sup>9</sup>. Ao passo que os municípios passam a ser responsáveis pela execução de tais políticas, os governos municipais desenvolvem outras funções importantes tal qual a função alocativa. A partir da realização desta função, os governos municipais alocam recursos visando à provisão de bens e serviços, principalmente naquelas áreas cuja oferta pelo mercado é insuficiente (COSTA et al, 2012).

Para que se execute a função alocativa, na maioria dos municípios brasileiros, a principal fatia dos recursos é composta pelas transferências oriundas dos demais entes federativos, sendo completada pelos recursos próprios. Em grande parte deles, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) se caracteriza como a principal fonte de receita, sendo o tamanho da

---

<sup>9</sup> Costa et al (2012) contextualiza o desenvolvimento dos municípios onde vai além do econômico, e que o mesmo propicie à população melhores níveis de qualidade de vida e de bem-estar social – o chamado desenvolvimento socioeconômico.

população o principal critério para se estabelecer a parcela deste fundo destinada a cada município. Considerando o fato do FPM ser um dos principais mecanismos utilizados pelos governos centrais com vistas a diminuir as disparidades inter e intrarregionais, este tem por finalidade principal equilibrar a capacidade dos municípios de ofertar bens e serviços à população (COSTA et al, 2012).

Segundo Bremaeker (2011), a proposta de distribuição do FPM é de entregar mais recursos, em valores per capita, aos municípios de menor porte demográfico. Acrescenta-se à discussão dois fatores que justificam essa decisão: i) quanto menor o porte demográfico dos municípios menor é a sua capacidade de consumo e, portanto, menor é a sua participação na distribuição do ICMS estadual; ii) quanto menor o porte demográfico dos municípios menor é a sua arrecadação tributária, tanto pelo seu menor quantitativo, mas pelo fato de que os principais tributos municipais (ISS e IPTU) têm sua base de tributação no meio urbano.

Considerando o disposto, o FPM tem desempenhado o papel da principal fonte de receita para a maioria dos municípios, o que gera uma dependência muito grande em relação a esse repasse. O grau de dependência do FPM varia de município para município. Há municípios que dependem extremamente dessa fonte de receita, e outros nos quais esta é apenas uma pequena porcentagem (SOUSA e ARANTES, 2012).

Segundo Bremaeker (2014), a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 68,72% de transferências, por 17,19% de receitas tributárias e por 14,09% de outras receitas. Isto correspondeu a um valor per capita médio de R\$ 2.423,24. De uma amostra de 5.379 Municípios (dados da STN e do SIOPE), 54,16% dos municípios possuem uma receita orçamentária per capita abaixo da média nacional e concentram 58,88% da população.

Dentro do processo de partilha e descentralização supramencionado, e para o efetivo entendimento da composição da receita dos municípios, é importante discriminá-las em duas seções: i) receita cuja composição é advinda

da arrecadação própria; ii) receita cuja composição é oriunda das transferências intergovernamentais.

### **3.2.1 Tributos de competência própria dos municípios brasileiros**

As concepções de Moreira e Peixoto (2012), fundadas nas ideias do autor Hely Lopes Meirelles, destacam os seguintes princípios que asseguram a mínima autonomia garantida ao poder municipal: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno (eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores); c) poder normativo próprio ou autolegislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República); d) poder de auto-administração<sup>10</sup>. Dentro da prerrogativa conferida pela Constituição da República, o município possui autonomia política, administrativa e financeira.

Sem embargos, compete aos municípios instituir os seguintes impostos:

- i) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. Representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana;
- ii) Imposto sobre as transmissões de bens *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e
- iii) Imposto sobre serviços de qualquer natureza, cuja relação dos serviços tributáveis é definida por lei complementar.

Além dos impostos mencionados acima, o município pode instituir e cobrar taxas e contribuições de melhorias, do mesmo modo que os estados e a União.

---

<sup>10</sup> Administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas.

### **3.2.2 Tributos de competência própria da União**

De acordo com os Arts. 153 e 154 da Constituição Federal, é de competência exclusiva da União, a instituição dos tributos abaixo arrolados (além do imposto extraordinário por motivo de guerra, do empréstimo compulsório e das contribuições sociais):

- i) Importação de produtos estrangeiros;
- ii) Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- iii) Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza (IR): Este é o mais importante e rentável imposto do sistema tributário. Na sua concepção entram toda a disponibilidade econômica ou jurídica proveniente do rendimento do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, bem como todo acréscimo ao patrimônio das pessoas físicas ou jurídicas (TRISTÃO, 2003).
- iv) Imposto sobre produtos industrializados (IPI): importante imposto que refere-se à tributação da produção que sai do estabelecimento industrial;
- v) Imposto sobre operações financeiras (IOF): refere-se a um complexo de incidência tributária que permite a União instituir impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- vi) Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR): é um imposto sobre o patrimônio e importante instrumento de apoio à política agrária; e
- vii) Imposto sobre grandes fortunas. A ser instituído por lei complementar.

### **3.2.3 Tributos de competência exclusiva dos Estados e do Distrito Federal**

- i) Imposto sobre transmissão causa mortis e doações, de quaisquer bens e direitos;

- ii) Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e
- iii) Tributação de veículos automotores. É o imposto sobre a propriedade de veículos automotores a ser instituído pelos estados.

Como é possível perceber, no Sistema Tributário atual, pode-se verificar que os três níveis de governo recebem um total de treze impostos, sendo que sete competem ao governo federal, três aos estados e três aos municípios.

### **3.3 Transferências dos Estados para os Municípios**

Dentre as receitas municipais oriundas de repasses, uma das mais importantes é a quota-parte do ICMS. É um imposto de competência arrecadatória dos estados, onde 25% (vinte e cinco por cento) destes pertencem aos municípios e lhes são repassados pelos critérios do Valor Adicionado Fiscal – VAF.

As receitas da transferência constitucional do Valor Adicionado Fiscal têm como fundamento legal os Artigos 158 e 159 da Constituição Federal. A Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, definiu os critérios e prazos para crédito das parcelas de arrecadação do ICMS. Dos 25% da arrecadação do ICMS pertencentes aos municípios,  $\frac{3}{4}$  (três quartos), no mínimo, serão distribuídos na proporção do Valor Adicionado e  $\frac{1}{4}$  (um quarto) de acordo com o que dispuser lei federal (RABELO, 2010).

Outra receita importante que é fundamental mencionar é a Participação no Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores, sendo que pertence ao município a parcela de 50% do IPVA incidente sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seu território (CF, art. 158, III).

Os critérios de repasse desta quota-parte estão previstos no art. 2º da Lei Complementar Federal nº 63 de 11 de janeiro de 1990, sendo que tais repasses serão instantaneamente creditados ao município através do próprio documento de arrecadação.

### **3.4 Transferências Dos Recursos Da União Para Os Municípios**

#### **3.4.1 Transferências Constitucionais**

A Constituição Federal prevê a partilha de determinados tributos que são arrecadados pela União com os estados, o Distrito Federal e os municípios. As principais transferências constitucionais nessa categoria são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), estes constituídos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) (BRASIL, 2014).

Dentre as principais transferências previstas na Constituição, da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, pode-se destacar, além do FPM e FPE, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2012).

A Constituição Federal de 1988 determina que a União transfira 48% da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados, sendo 21,5% aos estados (FPE) e 23,5% aos municípios (FPM). O restante (3%) irá compor os fundos de desenvolvimento regionais (FNO, FNE e FCO). As regras para a distribuição dos montantes entre os entes estão regulamentadas na Lei nº 5.162/66 (Código Tributário Nacional), no caso do FPM, e na Lei Complementar nº 62/89 no caso do FPE (ASSUNÇÃO et al, 2012).

Outros tributos arrecadados pela União e partilhados entre os entes federados são: o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE-Combustíveis), o Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro), e a Lei Complementar nº 87, de 1996, também conhecida como Lei Kandir<sup>11</sup> (BRASIL, 2014).

---

<sup>11</sup> Esta LC tratou do repasse de recursos por conta da desoneração do ICMS incidente nas exportações, e as retenções e transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que centraliza parcela de tributos (20%) arrecadados por todas as esferas de Governo para aplicação naquele setor de acordo com regras preestabelecidas (BRASIL, 2014).

A instituição responsável pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais, no ato de efetuar as transferências dos recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos é o Tesouro Nacional. No caso do Fundeb, compete ao Fundo Nacional da Educação (FNDE), entidade do Ministério da Educação, a realização dos repasses, pela condição exercida de agente daquele fundo. Em relação ao FPM, compete ainda ao Tesouro Nacional divulgar aos municípios as previsões de receita e os valores liberados com as respectivas bases de cálculo (BRASIL, 2014).

### **3.4.2 Transferências Legais**

As transferências legais são regulamentadas em leis específicas, as quais determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e suas respectivas prestações de contas. São duas as modalidades de transferências legais: i) as que ocorrem a vinculação da aplicação dos recursos repassados a um fim específico; ii) as que não ocorrem a vinculação da aplicação dos recursos repassados a um fim específico (BRASIL, 2011).

Quando não há a vinculação dos recursos a um fim específico, o município tem autonomia no processo de definição da despesa, que corresponde ao recurso repassado pela União. É o caso dos royalties do petróleo, conforme a Lei nº 9.478/97, conhecida como a Lei do Petróleo. Esta complementou a Emenda Constitucional nº 9/95. De acordo com a Lei do Petróleo, os recursos financeiros são repassados aos municípios a título de indenização. A lei não deixa claro em quais setores se deve aplicar os recursos, impedindo a utilização somente para pagamento de dívidas e gastos com pessoal (GONÇALVES et al, 2010).

Quando se trata do caso da transferência vinculada de recursos, esta difere das transferências voluntárias pelo fato de não haver necessidade de apresentação de documentos e tramitação de processos a cada solicitação. O município deve estar habilitado para receber os recursos e, para assim ter o direito aos recursos federais. De acordo com Brasil (2011), há três formas de transferência legal:

### *Transferência Automática*

As Transferências Automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a necessidade de utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. Essa forma de transferência é empregada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação. São exemplos de programas governamentais que utilizam as transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa de Educação de Jovens e Adultos, Programa Brasil Alfabetizado etc.

### *Transferência Fundo a Fundo*

As Transferências Fundo a Fundo representam um instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas que se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Os fundos que atualmente operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS e o Fundo Nacional de Saúde – FNS.

Os recursos das transferências fundo a fundo destinam-se à cobertura das ações e serviços de saúde implementados pelos estados, Distrito Federal e municípios, traduzidas pelo investimento na rede de serviços de saúde e assistência social.

### *Transferência Direta ao Cidadão*

As Transferências Diretas ao Cidadão referem-se aos programas que concedem benefício monetário mensal à população-alvo do programa. Nesta modalidade, compete ao município a missão de operacionalizar os programas por meio de ações como credenciamento junto ao Governo Federal e a manutenção do cadastro das pessoas beneficiadas e, ainda, instituir conselhos de controle social. O principal exemplo dessa modalidade de transferência é o

Programa Bolsa Família, que teve por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo federal (CGU, 2005).

### **3.4.3 Transferências Voluntárias**

No Brasil, os principais exemplos de transferências voluntárias são os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, como os contratos de repasse. Correspondem aos recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração desses instrumentos. Sua finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente aos partícipes (MARTINS e PEREIRA, 2010).

As transferências voluntárias são repasses de recursos correntes ou de capital da União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional ou legal. O objetivo deste tipo de repasse é executar um Programa de Governo (BRASIL, 2011).

Disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000), o art. 25 define transferência voluntária como:

“entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

De acordo com Lino (2001), o conceito de transferência voluntária, outrora definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, define claramente as condições necessárias para que o ente possa conveniar, ao passo que é imposta uma série de limites e restrições adicionais ao comando constitucional, criando obrigações para as esferas que necessitem de recursos correntes ou de capital de outro ente. Uma má gestão financeira pode impossibilitar um ente de receber transferências voluntárias do Governo Federal.

#### *Convênios*

De acordo com a Portaria Interministerial nº 127/2008, art. 1º, § 1º, VI, o convênio é um acordo ou ajuste que regula a transferência de recursos

financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Este deve ter como participantes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. Como mencionado, o objetivo é a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

De acordo com o artigo 1º, §1º, inciso I, da IN/STN nº 01/97, considera-se Convênio:

Instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos do orçamento geral da União, visando a execução de programas de trabalho [...].

Estes recursos são providos de dotações consignadas do Orçamento Geral da União (OGU), transferidos para os ministérios e demais órgãos subordinados e entidades vinculadas.

### *Contratos de Repasse*

Contrato de repasse é uma modalidade de transferência voluntária disciplinada pelo decreto nº 1.819/96. É um instrumento utilizado para a transferência de recursos da União para estados, Distrito Federal ou municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, destinados à execução de programas governamentais (BRASIL, 2011)

A Portaria Interministerial nº 127/2008, no art. 1º, § 1º, IV, define o contrato de repasse como instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.

Semelhante ao convênio, a diferença está no fato de que no contrato de repasse, as agências financeiras oficiais (principalmente a Caixa Econômica

Federal) atuam como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos federais, a qualquer título, a estados, Distrito Federal ou municípios (BRASIL, 2011).

No processo de operacionalização desse tipo de transferência, o respectivo Ministério – concedente - firma termo de cooperação com a instituição ou agência financeira oficial federal escolhida, que passa a atuar como mandatária da União. Após a formalização do termo de cooperação, a transferência dos recursos será efetuada mediante contrato de repasse, do qual constarão os direitos e obrigações das partes, inclusive quanto à obrigatoriedade de prestação de contas perante o Ministério competente para a execução do programa ou projeto (BRASIL, 2011).

Esse instrumento vem sendo utilizado pelo Governo Federal predominantemente para execução de programas sociais nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, esporte, bem como nos programas relacionados à agricultura. Sua operacionalização se dá através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

#### *Termo de Parceria*

O termo de parceria é o instrumento jurídico para transferência de recursos a entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para o fomento e a execução das atividades de interesse público como assistência social, cultura, saúde, educação entre outras.

### **3.5 Análises e convergências**

O importante a discutir neste trabalho é que a maior parte das receitas dos municípios é originada das transferências da União e dos estados, sendo principais as chamadas Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias. No entanto, é conveniente debater o critério de arrecadação responsável pela composição dos recursos a serem distribuídos. É nesse momento que se coloca em debate os critérios que determinam a repartição dos recursos

Em primeiro lugar, é importante levar em consideração as funções distributivas, fiscais alocativas e estabilizadora, realizadas pelo governo, que no caso do Brasil, utiliza-se do modelo federativo, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas num modelo em que as suas responsabilidades fiscais estão solidarizadas entre os diferentes níveis de governo e suas unidades federativas (SILVA, 2005).

Em seguida, o fato de na maioria dos casos dos modelos de transferência, a variável direta na determinação do montante das transferências é a população em termos quantitativos, a exemplo do FPM, FUNDEB, bem como os recursos dos fundos municipais de saúde e assistência. Outrossim, surge a necessidade de conhecer o perfil dos municípios que se enquadram neste contexto, ou seja, que apresentam forte dependência das transferências governamentais para o financiamento de suas ações.

Ao passo que se tem as informações que vem a convergir este grupo de municípios em um paradigma comum, torna-se possível conhecer quais as variáveis que têm influência no aumento da receita municipal e que independem diretamente do acervo populacional. Isso que dizer que existem componentes qualitativos na determinação da receita municipal, refletidas na capacidade e organização tributária daqueles municípios.

É importante salientar que para adoção de políticas que potencializem as receitas municipais, algumas das receitas dependem exclusivamente de melhorias na gestão municipal e na organização tributária. É o caso do ISS, IPTU e ITBI, pois estes respondem diretamente às mudanças na gestão tributária municipal.

No caso das cotas-parte do ICMS, por se tratar de um imposto de competência dos estados, o município pode interferir de forma indireta no processo de organização e fiscalização comercial. Todavia, para que o município consiga alterar as transferências que são fundamentadas no quantitativo populacional como o FPM e FUNDEB, não é comum que se tenha êxito no curto prazo. Para que o município obtenha um aumento de sua população depende de vários fatores, como as condições de vida, geração de emprego etc.

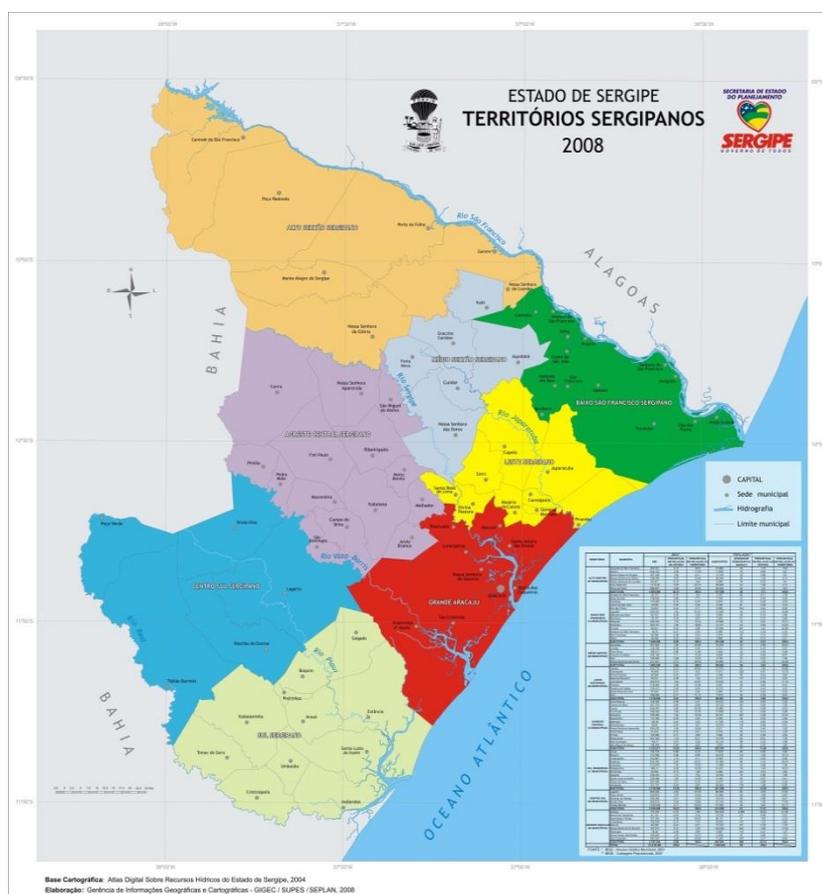
O próximo capítulo descreverá os municípios sergipanos do estrato populacional analisado, no sentido de buscar entender as particularidades dos mesmos, abrindo os indicadores sociais, econômicos e sobretudo o panorama das receitas municipais.

.

#### 4 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS ENTRE 14 E 22 MIL HABITANTES

Com uma totalidade de 75 municípios, Sergipe é o menor estado do Brasil. De acordo com o planejamento territorial desenvolvido nos últimos anos, o estado é dividido em 08 territórios estratégicos: Alto-Sertão Sergipano, Médio-Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Centro-Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Sul Sergipano e Agreste Central Sergipano.

**Figura 1 – Mapa dos Territórios Sergipanos**



Fonte: SEPLAG (2012)

Inicialmente procurou-se um recorte populacional que pudesse contemplar o município de Salgado e os 8 territórios do planejamento do Estado. A opção natural foi procurar a faixa do FPM na qual se enquadra o município de Salgado<sup>12</sup>, que vai de 16 a 24 mil habitantes. No entanto, a

<sup>12</sup> A proposta inicial desse trabalho era fazer um estudo de caso deste município, no entanto algumas dificuldades na coleta de dados inviabilizaram esse estudo de caso para esta ocasião.

escolha desta faixa deixaria de fora a região do Alto-sertão Sergipano. Em função disto, buscou-se encontrar uma faixa que mantivesse um nível de população similar a de Salgado e que conseguisse abranger municípios de todos os 08 territórios do planejamento do estado. Isso foi conseguido com a faixa de 14 a 22 mil habitantes, que, portanto será o recorte populacional utilizado no presente trabalho.

Os municípios que se encaixam neste recorte populacional são: Aquidabã, Areia Branca, Campo do Brito, Carmópolis, Carira, Cristinápolis, Frei Paulo, Indiaroba, Japarutuba, Maruim, Monte Alegre de Sergipe, Neópolis, Riachão do Dantas, Ribeirópolis e Salgado.

Com o objetivo de desenvolver uma análise sistêmica, bem como identificar o caráter holístico dos municípios que têm em comum o limite populacional do intervalo proposto, alguns indicadores são colocados em questão, tais quais os que remetem aos índices de desenvolvimento social, renda e geração de emprego.

#### **4.1 Panorama Social dos Municípios Selecionados**

De acordo com Martini (2005), o baixo crescimento demográfico é um dos indicadores de estagnação na economia. Nos últimos anos o Brasil tem apresentado crescimento modesto, contudo, o Nordeste - sobretudo pela política de geração de emprego, valorização do salário mínimo e políticas de transferência de renda e obras de infraestrutura - tem apresentado crescimento econômico acima da média nacional (BARROS e ATHIAS, 2013). Sergipe, por sua vez, apresenta crescimento ainda acima da média do Nordeste.

Esse dinamismo econômico pode ter influenciado o crescimento demográfico das localidades. Nordestinos, por exemplo, que tinham ido em busca de oportunidades nos grandes centros urbanos localizados no Sul e Sudeste, estão voltando para o Nordeste (CONSTANTINO, 2006). É uma tendência natural as pessoas buscarem locais onde existam mais oportunidades de emprego.

Diante desse contexto, a tabela abaixo apresenta a população residente nos três últimos censos para os municípios selecionados, bem como para o

estado de Sergipe e Brasil, assim como sua taxa de crescimento. Diante dos dados, observa-se que a população de Sergipe cresceu acima da média nacional.

**Tabela 2: Crescimento Populacional: Municípios selecionados (1991/2010)**

Município	1991	2000	2010	Crescimento (%) 1991/2010
<b>Aquidabã</b>	15.645	18.344	20.056	28,2
<b>Areia Branca</b>	10.934	14.824	16.857	54,2
<b>Campo do Brito</b>	13.420	15.175	16.749	24,8
<b>Carira</b>	15.418	17.770	20.007	29,8
<b>Carmópolis</b>	7.246	9.352	13.503	86,4
<b>Cristinápolis</b>	10.932	14.268	16.519	51,1
<b>Frei Paulo</b>	10.278	11.973	13.874	35,0
<b>Indiaroba</b>	11.607	13.152	15.831	36,4
<b>Japaratuba</b>	13.004	14.556	16.864	29,7
<b>Maruim</b>	14.683	15.454	16.343	11,3
<b>Monte Alegre</b>	9.589	11.587	13.627	42,1
<b>Neópolis</b>	15.620	18.593	18.506	18,5
<b>Riachão do Dantas</b>	16.992	19.202	19.386	14,1
<b>Ribeirópolis</b>	14.032	15.439	17.173	22,4
<b>Salgado</b>	16.717	18.876	19.365	15,8
<b>SERGIPE</b>	<b>1.491.880</b>	<b>1.784.476</b>	<b>2.068.017</b>	<b>38,6</b>
<b>BRASIL</b>	<b>146.825.475</b>	<b>169.798.885</b>	<b>190.755.799</b>	<b>29,9</b>

Fonte: IBGE/Censo, vários anos.

Contudo, os municípios selecionados comportam-se de maneiras distintas. Carmópolis<sup>13</sup>, Areia Branca, Cristinápolis e Monte Alegre apresentaram taxa de crescimento superior à média do estado. Outros fatos, além do dinamismo econômico podem explicar essa variação, como por exemplo o desmembramento territorial que sofreu o município de Neópolis, em 1993, com a criação do município de Santana do São Francisco (LACERDA, 2014).

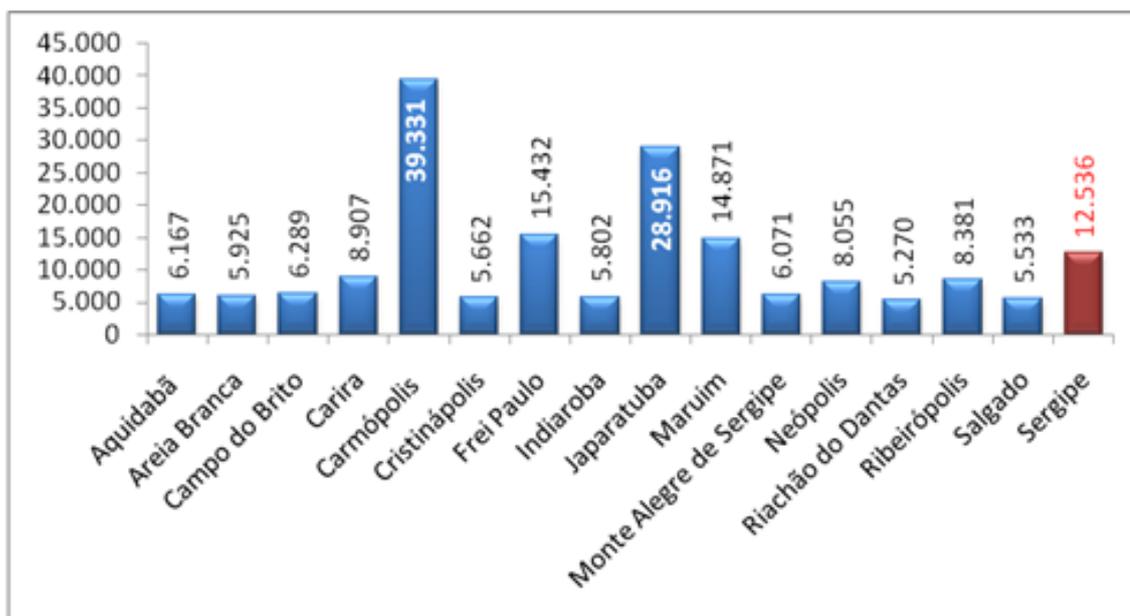
Com exceção dos quatro municípios citados anteriormente, todos os demais apresentam crescimento demográfico abaixo da média estadual e desses, nove apresentam crescimento abaixo da média nacional. Destaques para Maruim, que cresceu apenas 11,3% entre os anos de 1991 e 2010 e o município de Neópolis, que entre 2000 e 2010 reduziu sua população.

<sup>13</sup> Esse elevado crescimento populacional registrado por Carmópolis pode ser explicado pela forte presença das atividades ligadas ao petróleo.

Os municípios que apresentaram o maior crescimento no período foram Carmópolis (86,4%), Areia Branca (54,2%) e Cristinápolis (51,1%). Por sua vez, muito abaixo da média do crescimento desses municípios (33,32%), encontram-se os municípios de Salgado (15,8%), Riachão do Dantas (14,1%) e Maruim, que apresentou um crescimento populacional de 11,3%.

O PIB per capita também é um importante indicador de desenvolvimento, pois quanto maior for a riqueza da região, maior será o seu PIB per capita. Sergipe apresenta o maior PIB per capita da Região Nordeste com um valor de R\$ 12.536 no ano de 2011. Isso quer dizer que se o PIB fosse dividido igualmente para os moradores do estado, cada um teria disponível o valor de R\$ 12.536 por ano. Em uma análise municipal temos que apenas quatro municípios apresentam PIB per capita acima desse valor, quais sejam Carmópolis (R\$ 39.331), Japarutuba (R\$ 28.916), Frei Paulo (R\$ 15.432) e Maruim (R\$ 14.871).

**Gráfico 02 - PIB Per capita: Municípios Seleccionados (R\$)**



Fonte: IBGE

É importante salientar, como visto no gráfico 02, que estes municípios apresentam em sua composição do PIB, uma relevante participação da indústria calçadista e de petróleo. Os demais municípios apresentam indicador abaixo do valor médio apresentado pelo estado, sendo que 08 deles não chegam, sequer, à metade do PIB per capita estadual: Riachão do Dantas (R\$

5.270) e Salgado (R\$ 5.533) apresentaram menores indicadores dentre os municípios analisados.

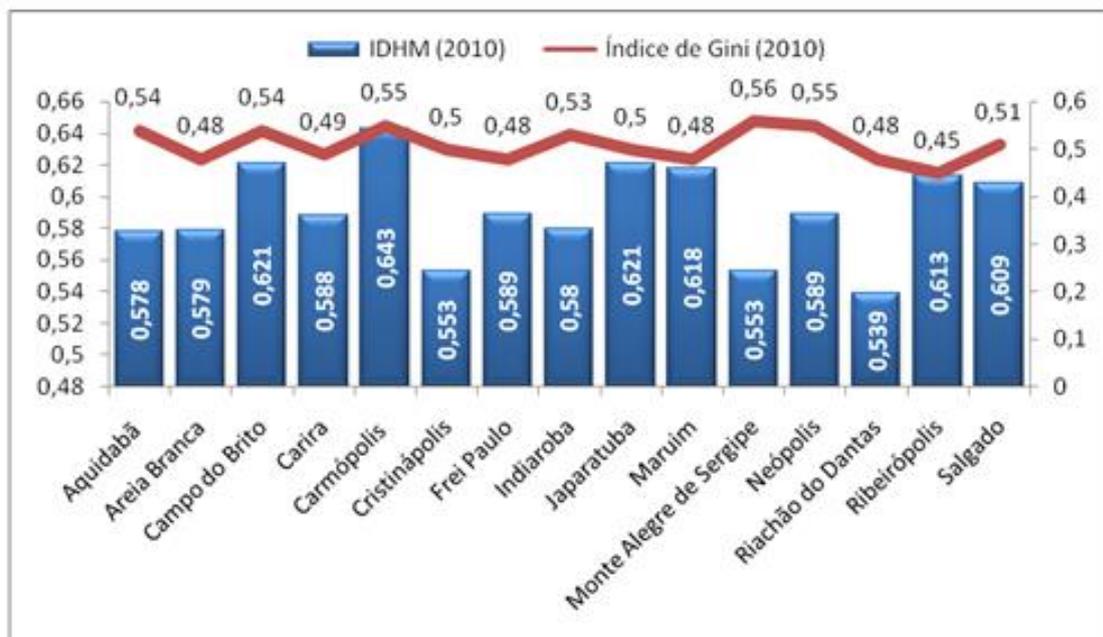
O PIB per capita, contudo, não diz nada a respeito da distribuição da renda. Por conta disso, geralmente utiliza-se o índice de Gini associado às questões de produção. Assim, nota-se a distinção entre os municípios que estão crescendo e os que estão se desenvolvendo. Importante salientar que crescimento é tão somente aumento na produção, enquanto que desenvolvimento é crescimento aliado às questões de distribuição de renda, melhorias sociais e transformações estruturais.

O índice de Gini varia de “0” a “1”, onde “0” significa que todos possuem a mesma renda e “1” significa que apenas uma pessoa detém toda renda. Assim, tem-se que o índice de Gini apresentado pelos municípios de Carmópolis e Neópolis são os mais significativos (0,55), ou seja, são os municípios onde existe maior concentração de renda. Por outro lado, Ribeirópolis é o município que apresenta melhor distribuição de renda. Importante salientar que todos os municípios apresentam melhor distribuição de renda do que a média do estado, 0,62.

O Gráfico 03 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, calculado pelo PNUD para o ano de 2010. Se na distribuição de renda todos os municípios encontravam-se em situação melhor que a média estadual, no resultado do IDHM acontece o inverso. Todos os municípios apresentam indicador inferior à média estadual.

Em 2010, Sergipe apresentou IDHM 0,665, bem abaixo do apresentado pelo Brasil, 0,727. Nesse contexto, os municípios selecionados aparecem em situação delicada.

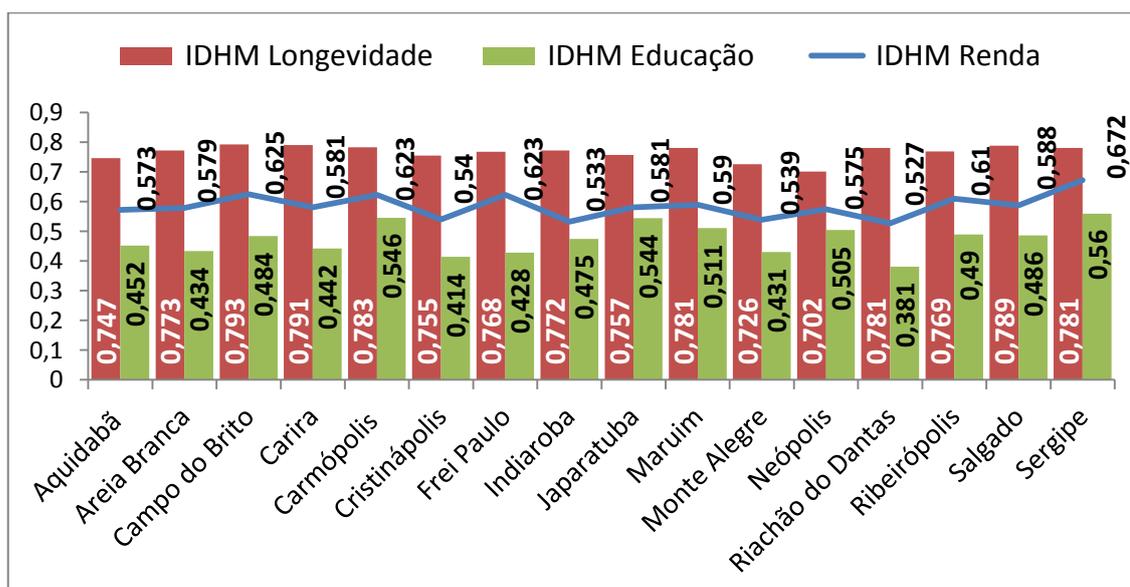
**Gráfico 03 - IDH e GINI dos municípios sergipanos: Municípios Seleccionados**



Fonte: PNUD e Censo

Considerando que o IDHM é composto por indicadores na área da longevidade, educação e renda (PNUD, 2013), o município melhor posicionado é Carmópolis (0,643). No outro extremo encontra-se o município de Riachão do Dantas (0,539), pior indicador dentre os municípios selecionados.

**Gráfico 04 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano: Municípios selecionados**



Fonte: PNUD

Abrindo o IDHM, conforme o gráfico 04, constata-se que a longevidade é o melhor indicador dentre os três. Em comparativo com o IDHM de Sergipe, nos quesitos educação e renda, todos os municípios analisados ficaram abaixo da média estadual e apenas seis municípios apresentaram indicador igual ou superior no quesito longevidade.

#### 4.2 Perfil econômico dos municípios selecionados

Todos os municípios analisados apresentaram variação positiva no PIB nos anos analisados<sup>14</sup>. Com destaque para Carira e Maruim, que dobraram o valor do PIB apresentado em 2007. Por outro lado, temos que Frei Paulo foi o município que apresentou menor aumento percentual no que concerne ao Produto Interno Bruto.

**Tabela 03: Produto Interno Bruto municipal – Mil R\$ (2009-2011)**

Município	2009	2010	2011	Part. % 2011	Var% 2007/2011
Aquidabã	104.242	115.169	124.497	0,48	44,05
Areia Branca	88.716	93.358	100.815	0,38	42,03
Campo do Brito	83.451	100.541	106.095	0,40	61,09
Carira	135.070	196.470	179.738	0,69	122,58
Carmópolis	283.920	399.983	543.639	2,08	62,55
Cristinápolis	81.685	97.035	94.505	0,36	56,62
Frei Paulo	168.475	219.513	216.355	0,83	39,19
Indiaroba	86.215	90.773	93.040	0,36	47,03
Japarutuba	261.847	344.262	492.778	1,88	57,25
Maruim	152.485	168.906	244.059	0,93	102,69
Monte Alegre	69.830	80.211	83.687	0,32	59,50
Neópolis	130.084	144.606	149.013	0,57	39,53
R. do Dantas	96.332	98.039	102.248	0,39	41,96
Ribeirópolis	110.999	130.229	145.058	0,55	82,52
Salgado	91.080	102.304	107.362	0,41	48,91
<b>SERGIPE</b>	19.767.111	23.932.155	26.198.908	-	55,06
<b>Total da Região</b>	1.944.431	2.381.399	2.782.889	-	55,67
<b>Part % SE</b>	9,84	9,95	10,62	-	-

Fonte: IBGE/Contas Regionais, vários anos.

No geral, tem-se que os municípios selecionados têm aumentado sua participação no PIB estadual nos últimos três anos, passando de 9,84%, em 2009, para 10,62%, em 2011. Isso se deve ao fato de que os municípios têm

<sup>14</sup> Analisamos o intervalo temporal 2007-2011, contudo, apresentaremos na tabela apenas os três últimos anos para facilitar a visualização da mesma.

apresentado incremento no PIB maior que a média estadual, contudo, não quer dizer que seja sinônimo de dinamismo econômico conjunto, dado que há concentração de renda em alguns municípios.

Analisando o Valor Adicionado Bruto (VAB) dos municípios, para o ano de 2011, temos que Carmópolis (78,81%) e Japaratuba (74,71%) apresentam maior participação da indústria no VAB. Isso se dá por conta da extração de petróleo que impulsiona a economia destes municípios. Frei Paulo e Maruim também apresentam perfil industrial. Em Maruim há predominância dos engenhos e em Frei Paulo o setor calçadista é o maior empregador industrial.

Importante destacar que a economia industrial de Frei Paulo gira em torno da Vulcabrás Azaleia, que empregava, em 2011, 1.490 trabalhadores diretos. Contudo, em maio do ano corrente a empresa anunciou o fechamento das outras três empresas que produziam no estado, nos municípios de Carira, Ribeirópolis e Lagarto, mantendo apenas a matriz, localizada em Frei Paulo. A empresa alegou incapacidade de concorrer com os produtos chineses (GARCIA, 2014).

Os demais municípios seguem a tendência estadual, ou seja, apresentam no setor de serviços o maior dinamizador da economia, com destaque para os municípios de Cristinápolis (83,06%) e Salgado (81,56%), que apresentam forte dependência do setor de serviços. Geralmente essa dependência do setor de serviços refere-se à administração pública.

A estrutura econômica, apresentada com a descrição do Valor Adicionado Bruto, explica, em partes, a distribuição do emprego formal apresentada na tabela 04.

A estrutura do emprego nos municípios selecionados apresenta algumas especificidades, a exemplo de Carmópolis, que possui maior agregação de valor no setor industrial, conforme VAB analisado anteriormente, sendo que, como será visto na tabela 4, os trabalhadores formais encontram-se mais distribuídos entre os setores de serviços e construção civil. Nota-se, porém, que o valor do emprego na construção civil encontra-se muito acima da média estadual (7,46%). Como os dados do Ministério do Trabalho apresentam o

estoque de empregos formais em dezembro de 2012, provavelmente o município estava passando por algum período atípico no setor, seja pela duplicação na BR 101, seja por alguma obra estruturante que tenha impactado sobremaneira na distribuição de emprego. Em termos absolutos, eram 1.990 trabalhadores registrados na construção civil.

**Tabela 4: Valor Adicionado – Participação (2011)**

<b>Município</b>	<b>Agropecuária %</b>	<b>Indústria %</b>	<b>Serviços %</b>
<b>Aquidabã</b>	12,85	8,54	78,61
<b>Areia Branca</b>	11,97	10,80	77,22
<b>Campo do Brito</b>	4,57	17,07	78,37
<b>Carira</b>	20,14	11,27	68,59
<b>Carmópolis</b>	0,57	78,81	20,62
<b>Cristinápolis</b>	7,82	9,12	83,06
<b>Frei Paulo</b>	7,79	41,43	50,78
<b>Indiaroba</b>	13,59	8,59	77,82
<b>Japaratuba</b>	4,57	74,71	20,72
<b>Maruim</b>	3,72	44,97	51,30
<b>Monte Alegre</b>	14,86	9,40	75,74
<b>Neópolis</b>	12,40	16,75	70,86
<b>Riachão do Dantas</b>	12,07	8,64	79,29
<b>Ribeirópolis</b>	5,22	27,27	67,51
<b>Salgado</b>	7,23	11,20	81,56
<b>Sergipe</b>	3,5	22,26	74,24

Fonte: IBGE/Contas Regionais, 2011.

Frei Paulo é outro caso atípico, visto que 60,31% da sua força de trabalho concentrava-se no setor industrial, contudo, conforme já salientado, o subsetor calçadista, que conta com apenas uma empresa, é o grande empregador do município. O subsetor da Indústria Têxtil emprega 106 trabalhadores, o subsetor de Alimentos e Bebidas emprega 60 pessoas e o subsetor de calçados é responsável pelo emprego de 1.490 pessoas.

Ribeirópolis apresenta a seguinte situação: 42,43% dos empregos formais encontravam-se no setor industrial e, assim como em Frei Paulo, o subsetor calçadista era responsável pela geração de 511 empregos formais, o que representava, em 2012, aproximadamente 23% do emprego total do município. Contudo, a unidade calçadista de Ribeirópolis foi desativada, desempregando diversos profissionais.

O terceiro município em geração de vagas, Japaratuba, apresenta uma participação industrial de 44,22% dos empregos formais, de um total de 2.544. Ainda o setor de serviços é o principal setor no estoque de emprego, no entanto, com um menor peso do que nos demais municípios.

Por sua vez, estes acompanham a tendência estadual e apresentam maior parte dos empregos no setor de serviços e geram poucos empregos formais. Tanto que os 15 municípios selecionados, que juntos representam aproximadamente 20% dos municípios sergipanos, respondem apenas por 7,35% dos empregos formais gerados pelo estado.

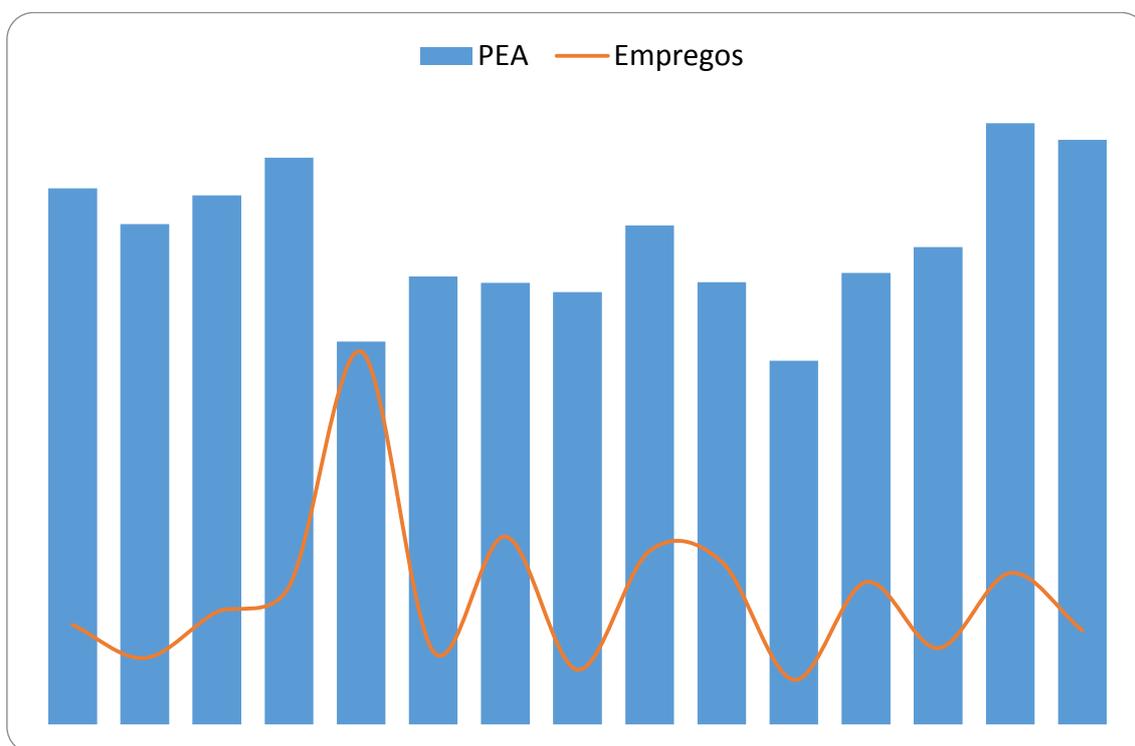
**Tabela 05: Vínculos ativos por Setor de atividade, 2012**

Município	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária	Total de empregos
<b>Aquidabã</b>	4,80	0,34	17,96	73,54	3,36	1.459
<b>Areia Branca</b>	3,08	2,57	10,68	72,59	11,09	974
<b>C. do Brito</b>	15,84	17,90	12,62	49,21	4,43	1.648
<b>Carira</b>	27,06	0,74	10,80	56,10	5,30	2.018
<b>Carmópolis</b>	13,38	36,41	6,81	43,13	0,27	5.465
<b>Cristinápolis</b>	3,74	0,19	13,10	56,88	26,10	1.069
<b>Frei Paulo</b>	60,31	1,20	6,97	27,89	3,63	2.754
<b>Indiaroba</b>	1,87	0,75	5,86	80,17	11,35	802
<b>Japaratuba</b>	44,22	0,08	4,05	47,29	4,36	2.544
<b>Maruim</b>	15,79	1,39	4,66	43,37	34,80	2.382
<b>Monte Alegre</b>	1,07	0,00	11,60	86,26	1,07	655
<b>Neópolis</b>	20,42	1,25	10,55	46,74	21,05	2.086
<b>R.do Dantas</b>	0,18	2,68	2,68	84,27	10,19	1.119
<b>Ribeirópolis</b>	42,43	0,27	8,87	46,62	1,80	2.220
<b>Salgado</b>	17,38	0,95	9,02	60,80	11,85	1.375
<b>SERGIPE</b>	14,75	7,46	16,38	58,03	3,38	388.507

Fonte: MTE, RAIS 2012.

Os dados acima, somados aos dados apresentados no Gráfico 5, permitem afirmar que as cidades analisadas, com exceção de Carmópolis, não possuem capacidade de gerar os empregos necessários. Assim, a maior parte das cidades apresenta altos índices de desemprego ou apresenta-se como cidades dormitórios, onde a maior parte da população trabalha em municípios vizinhos.

**Gráfico 5: (PEA<sup>15</sup> 2010 e Estoque de empregos 2012)**



Fonte: IBGE, Censo 2010; MTE, RAIS 2012.

### 4.3 Padrão das receitas municipais

Como já mencionado anteriormente, a receita total dos municípios é composta por diversos fundos, tributos de sua competência e cotas-parte de arrecadações de tributos de competência do estado e da União. Nesta seção será tratada a questão da receita municipal como um todo, no período de 2009 a 2012, observando o seu comportamento e composição, bem como serão observados especificamente os impostos de competência do município e as cotas-parte de maior impacto nas receitas municipais de pequeno porte.

Com relação à arrecadação total, tem-se que a maioria dos municípios apresentados demonstrou queda na arrecadação em 2009, fato que pode ser atribuído à crise internacional que afetou praticamente todos os países e influenciou negativamente nos repasses federais aos municípios, pela questão da própria dinâmica econômica nacional.

<sup>15</sup> Pessoas com 10 ou mais anos de idade com condição de atividade.

Dito isso, verificou-se uma tendência de crescimento na arrecadação ao longo dos anos em todos os municípios analisados. O crescimento médio nominal da arrecadação (2009-2012) foi de aproximadamente 35%, com destaque para Carmópolis (88%), Frei Paulo (64%), Japaratuba (63%), Cristinápolis (48%), Maruim (43%) e Areia Branca (38%), que elevaram suas arrecadações acima da média dos municípios em questão. Riachão do Dantas (16%), Indiaroba (14%) e Ribeirópolis (10%) foram os municípios que apresentaram menor crescimento.

**Tabela 6: Arrecadação Nominal Total dos Municípios Selecionados (R\$)**

<b>Município</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Aquidabã	19.512.029,63	20.414.198,12	21.236.114,14	23.015.530,51	25.388.999,70
Areia Branca	19.018.318,52	18.720.510,37	18.266.528,33	21.598.603,00	25.871.480,04
C. do Brito	16.404.869,41	18.091.454,89	17.151.510,74	20.158.134,55	21.135.355,44
Carira	20.599.864,28	21.346.548,91	22.630.979,67	26.500.514,50	26.921.618,02
Carmópolis	53.416.659,66	44.196.736,69	54.957.276,02	70.059.011,34	83.007.894,75
Cristinápolis	17.502.654,97	17.860.779,16	21.211.965,20	23.151.665,06	26.427.392,94
Frei Paulo	15.016.783,45	14.631.330,40	14.122.927,67	18.453.944,16	23.940.368,15
Indiaroba	27.446.823,73	21.345.445,69	22.713.784,99	23.570.977,15	24.361.485,98
Japaratuba	37.840.050,73	32.475.324,92	36.033.340,15	41.424.246,08	53.038.962,63
Maruim	20.137.711,74	16.995.283,36	18.289.289,46	22.397.592,49	24.233.695,13
Monte Alegre	12.808.602,18	14.493.867,53	13.643.767,72	17.109.973,36	19.353.027,08
Neópolis	19.298.594,50	18.877.803,29	18.548.056,80	22.216.188,40	22.653.037,66
R. do Dantas	20.823.937,01	22.100.958,00	21.193.727,36	25.187.791,02	25.591.540,86
Ribeirópolis	16.804.444,28	17.734.102,02	17.734.150,64	9.579.044,92	19.532.408,47
Salgado	19.720.026,54	18.682.719,07	18.528.833,00	21.807.116,20	22.401.426,63

Fonte: Tribunal de Contas do Estado

No entanto, é importante ter cuidado com o tratamento dos dados da receita, pois existe o valor da inflação embutido nos dados acima. Para que tal análise seja coerente, é necessário medir os valores tomando como base algum indicador de nível geral de preços.

A tabela 8 demonstra o comportamento das receitas municipais em valores reais, ou seja, fazendo a correção em termos da inflação. Nesta ocasião foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor, em seguida trazidos todos os índices de 2008 a 2012 para um referencial próximo (2012) para que permita a comparação no tempo, a preços constantes de 2012.

**Tabela 07: Índice Nacional de Preços ao Consumidor**

Tabela de referência		
Ano	INPC	Nr Índice 2008=100
2008	6,48	100,00
2009	4,11	104,11
2010	6,47	110,85
2011	6,08	117,59
2012	6,20	124,88

Fonte: Elaborado pelo autor; IBGE

Atribuindo o número índice 100 para o ano de 2008, o índice para a inflação acumulada para o período estudado (2008-2012), conforme dados obtidos no IBGE, foi de 124,88.

**Tabela 8: Arrecadação Real Total dos Municípios Selecionados (R\$)**

Deflacionado	Arrecadação total				
	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Aquidabã</b>	24.366.622,60	24.486.841,43	23.923.914,60	24.442.379,88	25.388.999,70
<b>Areia Branca</b>	23.750.076,17	22.455.262,08	20.578.475,94	22.937.609,85	25.871.480,04
<b>C. do Brito</b>	20.486.400,92	21.700.709,70	19.322.333,43	21.407.839,46	21.135.355,44
<b>Carira</b>	25.725.110,51	25.605.196,69	25.495.324,68	28.143.415,69	26.921.618,02
<b>Carmópolis</b>	66.706.724,58	53.014.009,01	61.913.077,40	74.402.324,48	83.007.894,75
<b>Cristinápolis</b>	21.857.315,53	21.424.014,04	23.896.709,19	24.586.954,10	26.427.392,94
<b>Frei Paulo</b>	18.752.959,17	17.550.288,54	15.910.430,38	19.597.997,68	23.940.368,15
<b>Indiaroba</b>	34.275.593,47	25.603.873,38	25.588.610,46	25.032.261,47	24.361.485,98
<b>Japarutuba</b>	47.254.655,35	38.954.169,40	40.593.987,53	43.992.345,02	53.038.962,63
<b>Maruim</b>	25.147.974,42	20.385.851,37	20.604.117,89	23.786.132,75	24.233.695,13
<b>Monte Alegre</b>	15.995.382,40	17.385.401,76	15.370.624,38	18.170.707,32	19.353.027,08
<b>Neópolis</b>	24.100.084,81	22.643.935,02	20.895.636,75	23.593.482,50	22.653.037,66
<b>R. do Dantas</b>	26.004.932,54	26.510.110,80	23.876.163,04	26.749.309,83	25.591.540,86
<b>Ribeirópolis</b>	20.985.390,02	21.272.064,74	19.978.716,57	10.172.898,46	19.532.408,47
<b>Salgado</b>	24.626.369,14	22.409.931,39	20.873.979,84	23.159.049,84	22.401.426,63

Fonte: Elaborado pelo autor; Tribunal de Contas do Estado.

Acerca do ponto de máxima da arrecadação, o principal ano foi 2012, 40% dos municípios apresentaram neste ano a maior arrecadação real. O ano de 2008 foi o segundo melhor ano para a arrecadação de um terço dos municípios aqui estudados.

Sem dúvida, o ano que apresentou maiores dificuldades para os municípios sergipanos foi em 2010. Além do fato de nenhum município aqui relacionado ter obtido a maior receita, foi neste ano que 60% deles apresentaram sua pior arrecadação. Este ano comporta a segunda maior inflação no período, após 2008.

O ano seguinte à crise econômica mundial foi o segundo pior ano na questão da arrecadação. Mesmo com a menor inflação do período, aproximadamente 27% dos municípios amargaram no ano de 2009 o seu ponto mais baixo da arrecadação. O fato é que em 2009, quase 70% dos municípios sofreram queda real da arrecadação, e no ano seguinte, o total supera os 70%. Nos casos de Areia Branca, Carira, Frei Paulo, Indiaroba, Neópolis e Salgado, estes sofreram quedas nos dois anos, sendo Indiaroba o caso mais crítico, pois apresentou queda na arrecadação real nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012.

**Tabela 9: Taxa de crescimento real das receitas municipais (%)**

Variação %	Arrecadação total				
	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Aquidabã</b>	-	0,49	-2,30	2,17	3,87
<b>Areia Branca</b>	-	-5,45	-8,36	11,46	12,79
<b>Campo do Brito</b>	-	5,93	-10,96	10,79	-1,27
<b>Carira</b>	-	-0,47	-0,43	10,39	-4,34
<b>Carmópolis</b>	-	-20,53	16,79	20,17	11,57
<b>Cristinápolis</b>	-	-1,98	11,54	2,89	7,49
<b>Frei Paulo</b>	-	-6,41	-9,34	23,18	22,16
<b>Indiaroba</b>	-	-25,30	-0,06	-2,17	-2,68
<b>Japaratuba</b>	-	-17,57	4,21	8,37	20,56
<b>Maruim</b>	-	-18,94	1,07	15,44	1,88
<b>Monte Alegre</b>	-	8,69	-11,59	18,22	6,51
<b>Neópolis</b>	-	-6,04	-7,72	12,91	-3,99
<b>Riachão do Dantas</b>	-	1,94	-9,94	12,03	-4,33
<b>Ribeirópolis</b>	-	1,37	-6,08	-49,08	92,00
<b>Salgado</b>	-	-9,00	-6,85	10,95	-3,27

Fonte: Elaborado pelo autor; Tribunal de Contas do Estado.

Sobre a importância das transferências governamentais na composição das receitas municipais, é convergente a ideia de que arrecadação total dos

municípios é altamente dependente dos repasses federais, sobretudo do FPM, como apontado na tabela 10.

Analisando o último ano, tem-se que apenas Carmópolis e Japaratuba apresentaram participação do FPM inferior a  $\frac{1}{4}$  da arrecadação total. Isso se deve à participação da indústria extrativa que possui grande peso nos municípios, que recebem grandes quantidades de royalties. Portanto, 11 municípios apresentam o FPM superior a 40% da arrecadação total, com destaque para Salgado, cuja dependência chegou a 52%. Essa dependência é extremamente perigosa por conta dos riscos externos, como as crises internacionais ou outros fatores que comprometem os repasses federais. Ademais, esse denota ineficiência dos municípios como atores arrecadadores.

Se a análise partir de uma série histórica (2008-2012) tem-se que em 2012, apenas seis municípios haviam reduzido a participação do FPM na arrecadação total, se comparado com 2009, quais sejam: Carmópolis, Cristinápolis, Frei Paulo, Indiaroba, Japaratuba e Maruim. Destes, quatro apresentam forte participação da indústria no VAB, conforme já destacado.

**Tabela 10: Participação % do FPM na Arrecadação Total (%)**

<b>Município</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Aquidabã</b>	47.0	42.7	44.0	49.6	45.9
<b>Areia Branca</b>	40.2	38.8	42.7	44.0	45.0
<b>Campo do Brito</b>	46.5	40.1	45.4	47.2	45.9
<b>Carira</b>	43.8	40.8	41.3	43.1	43.3
<b>Carmópolis</b>	11.4	13.1	11.3	10.9	11.7
<b>Cristinápolis</b>	43.6	40.6	36.7	41.1	36.7
<b>Frei Paulo</b>	40.7	41.2	44.6	51.5	40.6
<b>Indiaroba</b>	33.4	40.8	41.2	40.4	39.9
<b>Japaratuba</b>	20.2	22.3	21.6	23.0	22.0
<b>Maruim</b>	38.0	42.7	42.6	42.5	40.1
<b>Monte Alegre</b>	47.7	50.1	57.1	55.6	50.2
<b>Neópolis</b>	47.5	48.6	50.4	51.4	51.4
<b>Riachão do Dantas</b>	44.0	39.4	44.1	45.3	45.5
<b>Ribeirópolis</b>	45.4	40.9	43.9	16.4	48.2
<b>Salgado</b>	46.5	46.6	50.5	52.3	52.0

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor; Tribunal de Contas do Estado.

Conforme já detalhado anteriormente, a receita total do município é composta por repasses advindos do Governo Federal e Estadual e por

recursos que cabem ao próprio município arrecadar. Os municípios são passivos com relação aos repasses, ao passo de que possíveis aumentos não dependem diretamente de políticas municipais. Contudo, são ativos na arrecadação dos demais recursos, visto que um sistema de arrecadação mais eficiente terá efeitos positivos à medida que aumenta a arrecadação municipal e reduz a dependência dos repasses federais e estaduais.

Os impostos que cabem ao município a arrecadação e fiscalização são: IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana; o ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens e Imóveis; e ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza. Ao analisar os dados sobre os três principais impostos, tem-se que sua arrecadação - principalmente do IPTU e ITBI – tem ocupado uma pequena parcela na receita total na maioria dos municípios.

**Tabela 11 - Participação % do ITBI, ISS, IPTU na Arrecadação Total (%)**

<b>Município</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Aquidabã</b>	1,7	2,6	1,5	1,8	2,1
<b>Areia Branca</b>	1,7	1,0	1,2	1,2	1,2
<b>Campo do Brito</b>	1,4	1,4	2,3	2,3	3,1
<b>Carira</b>	2,9	1,7	2,5	1,9	1,4
<b>Carmópolis</b>	17,6	18,2	13,9	14,2	15,6
<b>Cristinápolis</b>	1,4	2,1	1,7	1,5	1,5
<b>Frei Paulo</b>	1,3	2,2	3,0	2,5	2,4
<b>Indiaroba</b>	2,3	1,0	7,8	5,8	5,6
<b>Japaratuba</b>	7,5	8,1	6,1	7,5	6,6
<b>Maruim</b>	6,8	4,7	4,8	4,5	4,4
<b>Monte Alegre</b>	0,8	0,9	1,0	0,5	0,8
<b>Neópolis</b>	2,5	2,2	2,6	3,2	3,3
<b>Riachão do Dantas</b>	1,1	0,8	1,2	0,7	1,2
<b>Ribeirópolis</b>	1,4	1,9	2,2	3,1	1,9
<b>Salgado</b>	0,5	0,7	2,2	0,7	0,8

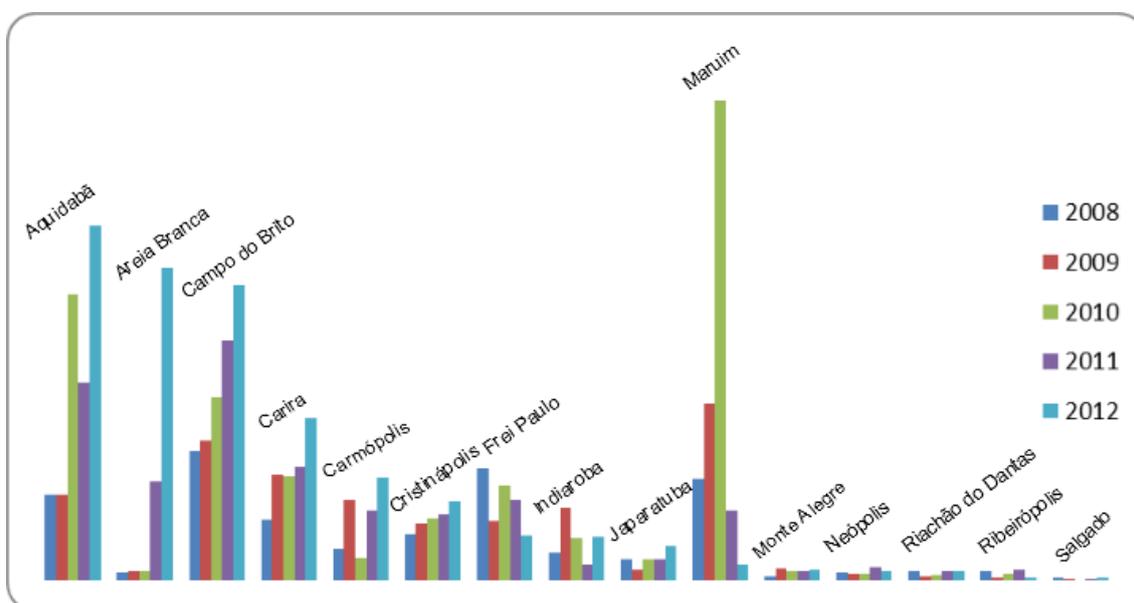
Fonte: Tribunal de Contas do Estado

Foi verificado que em grande parte dos casos, o somatório da arrecadação destes três impostos não chega a 3% da arrecadação total. Nesse processo, os municípios que mais se destacam são Carmópolis e Japaratuba. Destacam-se, sobretudo pela estrutura produtiva, visto que a extração mineral é responsável por grande parte dos pagamentos de ISS. Em Carmópolis, por exemplo, os três impostos juntos representaram 15,6% da arrecadação total do

município. Em 2012, contudo, somente o ISS representou 15,5% da arrecadação total. Em Japaratuba, o ISS representou 6,5% da arrecadação total.

Ademais, acerca do IPTU, o gráfico 6 mostra que na maioria dos casos, o comportamento deste não segue uma lógica de evolução ou de regressão, seja por conta de alguns municípios apresentarem níveis de arrecadação muito baixos, tornando sensível graficamente o seu comportamento.

**Gráfico 6: Comportamento da arrecadação do IPTU (2008-2012) – R\$**



Fonte: Tribunal de Contas do Estado

Como é possível observar, os municípios de Ribeirópolis, Riachão do Dantas, Campo do Brito e Aquidabã apresentam um comportamento de crescimento da arrecadação no período. Os demais municípios demonstram importantes variações ano a ano, não respeitando uma lógica de crescimento ou queda.

Ao tratar do IPTU, é importante considerar a taxa de urbanização dos municípios. Como este imposto é de caráter urbano, logicamente os municípios mais urbanizados apresentam um potencial maior de arrecadação deste imposto. A tabela 12 ilustra o perfil de urbanização destes municípios.

**Tabela 12: Taxa de urbanização dos municípios sergipanos – Domicílios Urbanos e Domicílios Rurais (%)**

<b>Município</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
<b>Aquidabã</b>	59	41
<b>Areia Branca</b>	47	53
<b>Campo do Brito</b>	51	49
<b>Carira</b>	58	42
<b>Carmópolis</b>	80	20
<b>Cristinápolis</b>	53	47
<b>Frei Paulo</b>	61	39
<b>Indiaroba</b>	37	63
<b>Japaratuba</b>	48	52
<b>Maruim</b>	74	26
<b>Monte Alegre</b>	61	39
<b>Neópolis</b>	59	41
<b>Riachão do Dantas</b>	26	74
<b>Ribeirópolis</b>	70	30
<b>Salgado</b>	36	64

Fonte: elaborado pelo autor, IBGE (Censo 2010)

Observando o caso da tabela 12 e o gráfico 06, observa-se que, exceto para os casos de Maruim e Riachão do Dantas, os municípios com maior taxa de urbanização apresentam melhores resultados na arrecadação do IPTU. Ao contrário de Maruim, que apresenta baixa participação do IPTU sem tendências fortes de crescimento, Riachão do Dantas demonstrou um forte crescimento de 1068% de 2010 para 2011, e 215% de 2011 para 2012.

#### **4.3.1 Potencial mínimo de Arrecadação do IPTU**

Para demonstrar de forma simplificada, é possível propor, em caráter hipotético, uma simulação com base no número de domicílios, divulgados pelo Censo 2010, e um valor simbólico de R\$ 50,00 na cobrança de IPTU para ilustrar um potencial mínimo de arrecadação deste imposto.

Em seguida, será recortado o quantitativo de domicílios localizados na zona urbana e multiplicado ao valor simbólico mencionado acima. A Tabela 13 apresenta o produto dessa multiplicação (A); a arrecadação no ano de 2012 (B); a diferença com a realidade da arrecadação no ano de 2012 (A-B) e a relação da renúncia de arrecadação do município, ou seja, quantas vezes mais o município deixou de arrecadar.

**Tabela 13: Simulação da arrecadação do IPTU - 2012**

	Domicílios	Valor cobrado	Arrecadação simulada (A)	Arrecadação de fato (B)	(A-B)	(A/B)
<b>Aquidabã</b>	3513	R\$ 50,00	R\$ 175.650,00	R\$ 36.436,13	R\$ 139.213,87	4,82
<b>Areia Branca</b>	2163	R\$ 50,00	R\$ 108.150,00	R\$ 1.346,64	R\$ 106.803,36	80,31
<b>Campo do Brito</b>	2644	R\$ 50,00	R\$ 132.200,00	R\$ 137.559,97	R\$ - 5.359,97	0,96
<b>Carira</b>	3451	R\$ 50,00	R\$ 172.550,00	R\$ 20.667,59	R\$ 151.882,41	8,35
<b>Carmópolis</b>	2997	R\$ 50,00	R\$ 149.850,00	R\$ 7.195,98	R\$ 142.654,02	20,82
<b>Cristinápolis</b>	2290	R\$ 50,00	R\$ 114.500,00	R\$ 4.621,46	R\$ 109.878,54	24,78
<b>Frei Paulo</b>	2437	R\$ 50,00	R\$ 121.850,00	R\$ 47.935,35	R\$ 73.914,65	2,54
<b>Indiaroba</b>	1482	R\$ 50,00	R\$ 74.100,00	R\$ 3.988,00	R\$ 70.112,00	18,58
<b>Japarutuba</b>	2234	R\$ 50,00	R\$ 111.700,00	R\$ 20.359,72	R\$ 91.340,28	5,49
<b>Maruim</b>	3290	R\$ 50,00	R\$ 164.500,00	R\$ 15.591,39	R\$ 148.908,61	10,55
<b>Monte Alegre</b>	2201	R\$ 50,00	R\$ 110.050,00	R\$ 1.276,73	R\$ 108.773,27	86,20
<b>Neópolis</b>	3002	R\$ 50,00	R\$ 150.100,00	R\$ 75.651,97	R\$ 74.448,03	1,98
<b>Riachão do Dantas</b>	1289	R\$ 50,00	R\$ 64.450,00	R\$ 145.386,94	R\$ 80.936,94	0,44
<b>Ribeirópolis</b>	3773	R\$ 50,00	R\$ 188.650,00	R\$ 165.261,54	R\$ 23.388,46	1,14
<b>Salgado</b>	1997	R\$ 50,00	R\$ 99.850,00	R\$ 4.393,93	R\$ 95.456,07	22,72

Fonte: IBGE, Censo 2010; Tribunal de Contas do Estado.

Em valores absolutos, a prefeitura de Carira foi a que mais deixou de arrecadar: foram R\$ 151.882,41 que deveriam ter entrado nos cofres da prefeitura. As prefeituras de Riachão do Dantas e Campo do Brito, apresentaram receita acima do valor simulado. No caso específico de Riachão do Dantas, o valor simulado apresentou-se abaixo pelo fato da taxa de urbanização ser muito baixa.

Em termos proporcionais, o município de Areia Branca poderia ter arrecadado 80 vezes mais do que arrecadou, e o município de Monte Alegre de Sergipe poderia ter arrecadado valores 86 vezes maiores do que arrecadou.

#### 4.4 Convergências

A respeito da conjuntura econômica, a grande crise de 2008 foi um importante fenômeno ocorrido na última década. Nos anos seguidos à crise, os municípios responderam com crescimento do PIB, pelo menos até o ano de 2011, quando apenas três municípios, dos quinze estudados, sofreram uma queda.

Sobre o crescimento populacional, apenas quatro municípios apresentaram uma taxa de crescimento – no período 1991 a 2010 – superior à taxa estadual. Situação semelhante ao comportamento do PIB per capita, onde somente três municípios estão acima deste indicador a nível estadual.

Em suma, ao aglutinar esses indicadores sociais e econômicos, levantando os municípios com melhor e pior desempenho, observou-se a formação de dois grupos nas extremidades: i) Carmópolis, Japaratuba e Maruim, que apresentou maior frequência na extremidade positiva; ii) Riachão do Dantas, Cristinápolis e Monte Alegre de Sergipe, não tão evidente quanto o primeiro grupo, mas situou-se na faixa dos piores indicadores. Ademais, estes blocos posicionaram-se nas extremidades em relação a participação da indústria no Valor adicionado, sendo o primeiro bloco com a maior participação.

Ao agrupar os municípios conforme os padrões e os volumes de suas receitas, percebeu-se que ao analisar as questões do volume total de arrecadação, da participação da Receita Própria na Receita Total e da dependência, os municípios que se mantinham próximos conforme a primeira análise, se mantiveram. São os municípios que apresentam maior participação da indústria no PIB.

Os municípios que apresentaram melhor desempenho do IPTU, levando-se em consideração a participação na Receita Total, no período de 2008 a 2012, foram Ribeirópolis, Campo do Brito e Riachão do Dantas, este último por conta da recente evolução. Por critério de volume de recurso arrecadado, novamente os municípios de Ribeirópolis, Campo do Brito seguido por Carmópolis.

Quando o critério é o ISS, levando-se em consideração tanto a participação desse imposto na Receita Total quanto o volume de recursos, no mesmo período, os municípios de Carmópolis, Japaratuba e Maruim apresentaram os melhores desempenhos.

Outra observação importante corresponde ao fato de que os municípios com maior participação do setor de serviços no Valor Adicionado Bruto não incorreram em maior participação do Imposto Sobre Serviços nas suas receitas, pelo contrário, os municípios com maior arrecadação de ISS, são aqueles com maior participação da indústria.

## **5 ANÁLISE DOS DADOS**

Com base na concepção do papel da instituição, ou do processo de mudança destas instituições como elemento central do desempenho econômico, emerge a necessidade de conhecer o perfil desses atores envolvidos no que o próprio North (1993) chamou de jogo.

A questão da dinâmica se dá pela participação dos atores no jogo. As possibilidades das ações estratégicas, mas, sobretudo pela interação dos atores entre si. Outrossim, retoma-se a abordagem da necessidade do entendimento das estruturas que dão parâmetros de interação entre os atores, e quais os elementos passíveis de modificação.

Sendo assim, entendeu-se como uma alternativa importante, com o intuito de incrementar o processo de entendimento do caso, fazer uma análise descritiva das informações que revelam a estrutura de cada instituição aqui estudada. É importante deixar claro que essa análise trata de 15 diferentes instituições em sua estrutura, mas que exercem a mesma função, que é a administração dos municípios.

Com a proposta de analisar os aspectos ou arcabouços institucionais dos municípios, tomando como referência as informações do primeiro e do último ano (2004-2012) da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), elaborada pelo IBGE, dos 15 municípios selecionados, o objetivo deste capítulo é produzir análises descritivas e estatísticas dos dados coletados, para verificar se há a influência de algum desenho institucional nos padrões e evolução das receitas municipais.

### **5.1 Análise descritiva**

A tentativa de eleger um conjunto de variáveis contidas na MUNIC de tal forma que pudesse criar uma conformação institucional que denotasse robustez nos aspectos organizacionais das unidades administrativas dos municípios partiu de uma seleção de todos os elementos da pesquisa, extraindo as variáveis que entendeu-se como um vetor de institucionalidade, que será tratado como variável qualitativa institucional. Ademais, foram

adicionadas ao conjunto de elementos pesquisados algumas variáveis conjunturais.

**Quadro 3: Conjunto de dados analisados**

<b>Variáveis Conjunturais</b>	<b>Variáveis institucionais</b>
Receita Total	Secretária de Planejamento
População	Secretaria da Fazenda
PIB	Setor de Tributos
Valor Adicionado Bruto	Plano Diretor
FPM	Planta Genérica de Valores
Receita Tributária	Lei de Parcelamento de Solo
	Lei de Zoneamento
	Lei de Contribuição de Melhoria
	Cadastro Imobiliário
	Cadastro Imobiliário Informatizado
	Cobrança de IPTU
	Cadastro de ISS
	Taxa de Iluminação Pública
	Taxa de Coleta de Lixo
	Taxa de Poder de Polícia

Fonte: Elaboração do autor

Torna-se importante uma discussão sobre o papel dessas variáveis no paradigma destes municípios. Foram colhidos dados da MUNIC dos anos de 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011 e 2012. Pelo fato da análise conjuntural, realizada no capítulo anterior, a seção seguinte tratará da análise descritiva das variáveis qualitativas, sendo esta analisada na posição de existência (implantação) ou não existência.

Nesta mesma ocasião, será feita uma análise do coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) ou coeficiente de correlação entre a Receita Total, Receita Própria e as demais variáveis. O  $r$  de Pearson mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas. É um índice adimensional com valores situados entre -1,0 e 1,0. Ademais, reflete a intensidade de uma

relação linear entre dois conjuntos de dados. Via de regra representado pela letra "r", este assume apenas valores no intervalo entre -1 e 1, sendo que:

$r = 1$  representa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis.

$r = -1$  representa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis.

$r = 0$  representa a situação de duas variáveis não dependem linearmente uma da outra.

No entanto, pode existir outra dependência que seja "não linear". Assim, o resultado  $r=0$  deve ser investigado por outros meios.

### **5.1.1 Variáveis Qualitativas Institucionais**

Como discutido de forma breve anteriormente, as variáveis institucionais não dependem exclusivamente de um contexto econômico, não estão totalmente descoladas, mas a mudança no quadro destas variáveis depende da escolha da gestão municipal juntamente com o seu legislativo, haja vista que em sua totalidade, essas variáveis possuem lastro legal. Em contraposição, no caso de algumas das variáveis, sua implantação é tida como antipopular.

#### *Secretaria de Planejamento*

As ações que geralmente são desenvolvidas por uma secretaria de planejamento (SEPLAN) de um município do perfil estudado, englobam tanto os Planos de obrigatoriedade constitucional, como o Plano Plurianual, e uma série de planos cuja elaboração o Governo Federal tem exigido por parte das prefeituras, a exemplo dos Planos Municipais de Saneamento Básico, plano diretor, etc. É este o núcleo responsável pelo cumprimento das metas daquele governo.

No ano de 2004, apenas um município havia instituído uma secretaria de planejamento em sua estrutura orgânica, Neópolis nesta ocasião. O incremento no intervalo de 2004 para 2012 não foi significativo, considerando que neste último ano, apenas 20% destes municípios possuíam uma SEPLAN.

O coeficiente de correlação  $r$  de Pearson para a Receita Total e a existência de uma secretaria de planejamento mostrou uma correlação negativa de baixo grau, cujo valor foi  $-0,144$ , muito próximo do valor assumido quando a variável é a Receita Própria ( $-0,118$ ).

#### *Secretaria da Fazenda*

Quando instituída, esta secretaria encarrega-se de prover e gerenciar os recursos de um determinado município. Geralmente é atribuída a esta, a coordenação e o controle da administração do setor econômico-tributário, além das questões fiscais e tributárias do município.

Os municípios de Carmópolis e Indiaroba eram os únicos que dispunham de uma secretaria da fazenda no ano de 2004. Ribeirópolis foi o terceiro município a instituir esta secretaria exatamente em 2012.

Quanto ao coeficiente de correlação, esta apresentou uma correlação positiva ( $0,387$ ) relacionado à Receita Total. Em relação a Receita Própria, apresentou coeficiente positivo, mas em maior grau, assumindo o valor de  $0,479$ .

#### *Setor de Tributos*

Trata de um setor que pode estar subordinado à secretaria da fazenda ou a uma secretaria de finanças. É neste setor que se contará com a infraestrutura mínima para as ações de arrecadação dos municípios.

Apesar de ser uma ferramenta administrativa imprescindível, este setor só existia em 53% dos municípios no ano de 2004. Diferente dos outros setores analisados até o momento, a instituição deste setor sofreu evoluções ao longo do intervalo de 2004-2012, aparecendo em 60% dos municípios em 2009 e 86% em 2012.

Quanto ao coeficiente de correlação, esta variável apresentou um valor muito mais baixo que a variável anterior, mas ambos apresentaram uma correlação positiva, sendo a Receita Própria ( $0,137$ ) maior que a Receita Total ( $0,084$ ).

### *Plano Diretor*

O Plano Diretor é um instrumento básico de planejamento e de políticas de desenvolvimento urbano. É regido pelo Estatuto das Cidades e obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes.

O seu objetivo principal é fazer com que seja cumprida a função social da propriedade urbana, visando o atendimento do interesse coletivo em primeiro lugar.

Esta variável apresentou uma correlação positiva, na ordem de 0,230 (Receita Total) e 0,218 (Receita Própria). Ademais, no ano de 2004 nenhum município havia produzido o seu plano diretor. Cinco anos depois, 33,3% dos municípios já dispunham deste instrumento, mantendo-se esse mesmo percentual para o ano de 2012.

### *Planta Genérica de Valores*

Corresponde à denominação de uma fórmula de cálculo que possibilita obter valores venais<sup>16</sup> de todos os imóveis da zona urbana de um determinado município tendo como base em uma avaliação singular de cada propriedade.

Este termo - planta de valores - diz respeito a uma base cartográfica das ruas da cidade, com números indicativos para obtenção dos valores venais das propriedades nelas existentes.

Nos anos de 2005 e 2006, mais da metade dos municípios estudados dispunha de sua Planta Genérica de Valores atualizada. No entanto, em 2012 houve uma importante redução nesses dados. Neste ano, apenas 40% do universo dos municípios estudados contava com a Planta Genérica de Valores atualizada.

Sobre o coeficiente  $r$  de Pearson, em relação à Receita Total, este apresentou uma correlação positiva cujo valor corresponde a 0,219. Quanto a Receita Própria, a correlação apresentou um grau ainda maior: 0,381.

---

<sup>16</sup> Estimativa do Poder Público acerca dos preços de determinados bens.

### *Legislação Específica*

É importante salientar que dentro da administração pública, nem todas as ações desenvolvidas nos mandatos são continuadas quando há a transição de grupos políticos. No entanto, quando estas medidas são instituídas através de legislação municipal, há uma tendência maior de manter as políticas por parte dos gestores.

Eis aqui três instrumentos importantes no planejamento urbano e que além de fundamentar o processo de fiscalização municipal, contribuem para o incremento da receita própria dos municípios: Lei de parcelamento de solo, lei de zoneamento e lei de contribuição de melhoria.

Regida pela lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, a lei de parcelamento de solo, permite aos estados e municípios instituir normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar a lei supracitada às realidades locais.

A lei de Zoneamento é um dos mais importantes e antigos instrumentos de planejamento urbano. Geralmente dotado de um sistema legislativo municipal, este procura regular o uso e ocupação do solo urbano, ou seja, determinará qual o tipo de estrutura das edificações a serem construídas nas determinadas zonas.

Por fim, o Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a cobrança de contribuição de melhoria. De acordo com o Art. 1º a Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal, tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.

De acordo com os dados coletados, não foi percebido frequência significativa destes instrumentos nos municípios pesquisados. Em 2004 somente um município havia instituído a lei de Parcelamento de solo e zoneamento, e em 2012 esse número apenas dobrou, muito pouco considerando a amostra de 15 municípios.

No caso da lei de contribuição de melhorias, apenas 26% dos municípios a instituíram, sendo que não houve mudança no percentual durante o intervalo de 2004 a 2012.

Acerca do coeficiente de correlação, ambos apresentaram correlação negativa, tanto para a Receita Total quanto para a Receita Própria, sendo que as variáveis “lei de Parcelamento de solo” (-0,241) e (-0,143); “lei de contribuição e melhoria” (-0,246) e (-0,246) exibiram resultados muito próximos, seguidos da variável “lei de zoneamento” (-0,170) e (-0,020).

### *Cadastro Imobiliário*

A importância do cadastro imobiliário torna-se crucial, pois este impacta diretamente na arrecadação do IPTU. Tanto é, que os dados apontam uma correlação positiva entre a variável Cadastro Imobiliário/Cadastro Imobiliário Informatizado e a receita total, cujos valores são 0,067 e 0,146 respectivamente. Para a variável receita própria, os dados apresentam a mesma tendência, 0,007 e 0,229. No entanto, uma problemática comum aos municípios é a desatualização e a imprecisão dos dados acerca da realidade dos imóveis (SILVEIRA, 2012).

Os municípios apresentaram um dado interessante acerca do cadastro imobiliário, pois todos informaram que possuem esta ferramenta atualizada. Mesmo que partindo de uma análise intuitiva, esse dado informado não corrobora com o volume arrecadado de IPTU destes municípios.

Quando o questionamento é sobre o processo de informatização do cadastro imobiliário, percebe-se certa estranheza nos dados informados pelos municípios, conforme é possível observar na tabela abaixo:

**Tabela 15: Informatização do Cadastro Imobiliário**

Ano	Cadastro Imobiliário Informatizado (%)
2004	<b>73,3</b>
2005	<b>93,3</b>
2006	<b>100,0</b>
2008	<b>93,3</b>
2009	<b>93,3</b>
2012	<b>86,6</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

O fato é que qualitativamente, ao analisar essas variáveis, os municípios vão muito bem, no entanto, o volume de recursos arrecadado através do IPTU, confrontando com o número de domicílios, entra em conflito com as informações repassadas pelos municípios.

#### *Cobrança de IPTU*

Como já debatido anteriormente, o IPTU é cobrado com base no valor venal do imóvel, e os instrumentos para a base de cálculo do IPTU são justamente os elementos contidos no cadastro fiscal imobiliário.

Este imposto, segundo Silveira (2012), é estável ao longo do tempo, e pode apresentar diversas falhas no cadastro do imóvel. É comum encontrar no cadastro de prédios apenas a informação do terreno e principalmente a avaliação do imóvel ser realizada com valores muito abaixo do mercado. Quando há problemas no cadastro incorre-se em renúncia de receita.

Levando-se em consideração estas informações, acerca da postura de cobrança deste imposto de competência dos municípios, quase que a totalidade dos municípios cobra, exceto um deles no ano de 2006, o qual informou que não realiza a cobrança. A correlação entre as variáveis Cadastro de IPTU e Receita Total é positiva (0,021). No entanto, em relação à Receita Própria, curiosamente apresentou uma correlação negativa, -0,042.

#### *Cadastro de ISS*

O cadastro dos contribuintes prestadores de serviço de qualquer natureza é crucial para o controle e gestão do Imposto sobre o serviço de

qualquer natureza (ISS), ajustando as inconformidades e reduzindo as renúncias de arrecadação.

Em 2004, 86,7% dos municípios informaram ter realizado o cadastro deste tipo de contribuinte. Para os demais anos investigados, 93,3% atestaram manter atualizado o seu cadastro de ISS.

A pesquisa mostrou que a correlação entre esta variável e as variáveis Receitas Total e Própria é positiva, sendo o valores do coeficiente  $r$  de 0,137 e 0,080, respectivamente.

#### *Taxa de Iluminação Pública, Coleta de Lixo e Poder de Polícia*

Após o Supremo Tribunal declarar inconstitucional a cobrança da Taxa de iluminação pública, a denominada contribuição de iluminação pública (CIP) foi a solução encontrada pelo Congresso Nacional para atender ao apelo dos municípios (MACHADO, 2003).

O fato é que o serviço de iluminação pública, conforme a Constituição Federal de 1988, é de responsabilidade dos municípios, entre outros serviços, a exemplo dos serviços de limpeza pública.

A manutenção da execução destes serviços demanda um importante volume de recurso mensalmente, que em muitos casos, principalmente nos pequenos municípios, é um importante gargalo, sendo que a escassez destes recursos ocasiona diretamente em problemas na realização destes serviços. As taxas, ou contribuições, quando ocorrem, têm o objetivo de financiar estas ações.

Acerca da contribuição de iluminação pública, em 2004 apenas um terço dos municípios havia instituído este tipo de cobrança. No ano seguinte esse número salta para 66,7%; em 2006, curiosamente esse dado cai para 53,3%; e em 2009 e 2012, 60%.

Sobre a taxa de coleta de lixo, esta só apareceu em 13% dos municípios pesquisados.

Acerca da última cobrança pesquisada, o art. 78 do Código Tributário Nacional define o Poder de Polícia:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A pesquisa mostrou que mais de 80% dos municípios pesquisados instituíram esta cobrança, pelo menos no ano de 2004. No ano seguinte, esse valor representou pouco mais da metade do ano anterior. Em 2006, 54% dos municípios fizeram uso deste instrumento de arrecadação. No entanto, no ano de 2009 a representação caiu para apenas um município, e nenhum dos municípios fez uso desta ferramenta tributária em 2012.

Os coeficientes de correlação para estas variáveis em relação à Receita Total apresentaram resultados distintos. Para as taxas de iluminação (0,017) e coleta de lixo (0,378), estas apresentaram uma correlação positiva, enquanto que a taxa de poder de polícia (-0,040) apresentou uma correlação negativa.

Quanto a Receita Própria, a taxa de coleta apresentou correlação positiva (0,458) em um grau maior se comparado com a Receita Total; a taxa de iluminação (0,056) segue o mesmo comportamento, e a variável Taxa de Poder de Polícia apresentou correlação negativa, -0,081.

## **5.2 Análises e Convergências**

Em geral, as variáveis apresentaram os valores dos coeficientes de correlação muito baixos, sobretudo revelando alguns resultados intuitivamente fora do padrão.

Entre as informações elencadas, em relação à Receita Total, dez das variáveis apresentaram correlação positiva, com destaque positivo para as variáveis Secretaria da Fazenda e Taxa de Coleta de Lixo. As variáveis que apresentaram correlação negativa: leis de parcelamento de solo, contribuição de melhoria e de zoneamento; Secretaria de Planejamento e a taxa de poder de polícia.

Acerca da relação com a Receita Própria, estas seguiram o comportamento da Receita Total, com a inclusão da curiosa correlação

negativa da variável Cobrança de IPTU. Ademais, as variáveis Taxa de Poder de Polícia, Taxa de Iluminação Pública, Cadastro de ISS e Cadastro Imobiliário apresentaram correlação positiva muito próxima de zero.

## 6 CONCLUSÃO

Fixando abordagem da Nova Economia Institucional, quando a eficiência de um sistema econômico depende do conjunto de instituições, estas orientam o mercado, e regem as interações sociais, econômicas e políticas. Partindo do pressuposto de entender o institucionalismo como regras ou estrutura de um jogo, este trabalho buscou elencar e conhecer o perfil dos atores envolvidos do paradigma municipal, as regras, normas, legislações etc. Nesta ocasião específica, a individualidade da pesquisa foi conhecer a dinâmica das receitas dos municípios brasileiros com base na interação dos três fatores supramencionados.

Partindo das regras do jogo, o atual arcabouço tributário sofreu suas principais mudanças, inicialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1967, até que fosse consolidado o modelo vigente, com a Constituição de 1988, que instituiu o novo pacto federativo, desconcentrando recursos em favor dos municípios e estados, e sobretudo o importante incremento social hora implementado.

Como foi visto neste trabalho, na grande maioria dos casos, a maior parte das receitas dos municípios é originada das transferências da União e dos estados. Outro critério importante é o fator populacional na determinação do montante das transferências, pois tem um impacto direto nas remessas do Fundo de Participação dos Municípios.

O fato é que ficou comprovado que o atual modelo de repartição financeira, dadas as atribuições das responsabilidades aos municípios, como nos setores de educação, sobretudo o ensino fundamental; na saúde com a atenção básica; e a assistência social, ambos contando com os seus respectivos fundos, torna evidente a forte dependência das transferências governamentais para o financiamento dessas ações.

Todavia, buscou-se investigar um possível escopo de governo municipal que convergisse para um modelo que melhor explorasse a fazenda tributária. Ao passo que coletaram-se informações acerca das variáveis que têm influência no aumento da receita municipal e que independem diretamente do

acervo populacional. A busca é pela comprovação da premissa de que existem componentes qualitativos na determinação da receita municipal, refletidas na capacidade e organização tributária daqueles municípios.

No que se refere a um padrão de comportamento econômico e social dos 15 municípios, não foi percebido um modelo unificado, no entanto percebeu-se a existência de dois grupos nas extremidades que apresentaram certa convergência nos indicadores: Carmópolis, Japaratuba e Maruim em uma ponta; Riachão do Dantas, Cristinápolis e Monte Alegre de Sergipe em outra extremidade.

Em relação ao escopo institucional relacionado às receitas do município, a investigação revelou níveis de correlação muito baixos, ademais um terço das variáveis ainda apresentou correlação negativa. Não é de se desprezar incoerências no fluxo de informações entre as prefeituras e o IBGE, através da MUNIC.

Acerca do desempenho dos municípios frente aos dois principais impostos de competência municipal, foi observado, que mesmo os municípios atestando que possuem os cadastros imobiliários e de ISS atualizados, o desempenho da arrecadação os contradiz.

A relação dos resultados acerca da cobrança de IPTU, Cadastro Imobiliário e Cadastro Imobiliário Informatizado não correspondeu à realidade de arrecadação deste imposto neste estudo de caso, pois se a grande parte dos municípios atestaram positivamente para a existência destas variáveis, o comportamento desse imposto não demonstrou uma certa lógica.

Sobre o ISS, que é um imposto cobrado sobre os serviços de qualquer natureza, este não se mostrou robusto nos municípios que possuem no seu PIB a maior participação do setor de serviços, e sim categoricamente naqueles que possuem a indústria como importante vetor de sua economia. Contradição ou não, essa informação pode revelar ainda mais a forte participação dos serviços públicos na economia dos municípios que não diversificaram a sua economia.

A questão é que o escopo da instituição central não influenciou, de acordo com os dados, na receita própria. O principal fator foi a participação da indústria no PIB, pois a possibilidade de que seja a consequência da presença de diversas instituições, governamentais e produtivas, interações sociais, econômicas e políticas. A pesquisa pode ter revelado que somente reformas políticas por si só não garantiriam resultados expressivos, mas aliados a diversificação da economia e um elevado grau de desenvolvimento social poder ser a resposta para tais questionamentos.

Mesmo assim, é importante salientar que para adoção de políticas que potencializem as receitas municipais, algumas das receitas dependem exclusivamente de melhorias na gestão municipal e na organização tributária. É o caso do ISS, IPTU e ITBI, pois estes respondem diretamente às mudanças na gestão tributária municipal.

No caso das cotas-parte do ICMS, por se tratar de um imposto de competência dos estados, o município pode interferir de forma indireta, no processo de organização comercial e fiscalização da sua frota. Todavia, para que o município consiga alterar as transferências que são fundamentadas no quantitativo populacional como o FPM e FUNDEB, não é comum que se tenha êxito no curto prazo. Para que o município obtenha um aumento de sua população depende de vários fatores, como as condições de vida, geração de emprego etc.

Conclui-se que dentro dessa amostragem não foi possível converter um modelo ideal de organização do escopo institucional que pudesse potencializar as receitas dos municípios, pois não se pode garantir fortes expansões nas receitas levando em consideração somente alterações na administração central do município, que é a prefeitura, mas é crucial a presença na economia local de um conjunto de outras instituições, inclusive produtivas.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, E. R. Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. **Planning Theory**. University of Wisconsin-Milwaukee: 2005.

ANDRADA, A. F. S. **Ensaio em História do Pensamento Econômico: A “Macroeconomia” Anterior a Keynes e as Causas do Sucesso d’A Teoria Geral**. São Paulo: USP, 2012.

ASSUNÇÃO, J. J.; ORTIZ, F. A. T.; PEREIRA, L. F. V. N. A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal. **Texto para discussão**. TD nº 008. Brasília: Tesouro Nacional, 2012.

BARROS, A. R.; ATHIAS, D. Salário Mínimo, Bolsa Família e desempenho relativo recente da economia do Nordeste. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 1 (130), pp. 179-199, janeiro-março/2013. Disponível: <<http://www.rep.org.br/pdf/130-10.pdf>>

BRASIL. Receita Federal (RFB). **Carga tributária no Brasil 2012**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>

BREMAEKER, F. J. de. Os municípios e a reforma tributária. **Jornal dos economistas**. Março (2011). Rio de Janeiro: Conselho regional de economia, 2011.

CAMPOS, L. S. **O Fundo de Participação dos Municípios e a Redução das Disparidades inter-regionais**. São Paulo: USP, 2010.

CARNEIRO, R. M. O Brasil frente à crise global. In: **Revista Interesse Nacional**. Abril/Junho 2009, pag. 21/30. Disponível em <[www.iececon.net/ricardo/Carneiro1.pdf](http://www.iececon.net/ricardo/Carneiro1.pdf)>

CINTRA, M. **Breve relato sobre a reforma tributária**. Disponível em: <[www.marcoscindra.org/conteudo.php?id\\_drop=70&id\\_pai=70](http://www.marcoscindra.org/conteudo.php?id_drop=70&id_pai=70)> Acesso em: 24 de junho de 2014.

COASE, Ronald H. 1991 Nobel lecture: the institutional structure of production. In; WILLIAMSON, Oliver E., WINTER, Sidney G. **The Nature of the firm: origins, evolution, and development**. New York/Oxford: Oxford University, 1993. Original publicado em 1937.

CONSTANTINO, L. **Nordestinos deixam São Paulo e migram de volta.** Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2304200615.htm> >

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, LL. A. Disparidades Inter-regionais e Características dos Municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí: Editora Unijuí, 2012.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da Transação: Uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. **Revista EconomiA**, v. 8, p. 621-642 Campinas: 2007.

CONCEIÇÃO, O. A. C. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, v. 23, n.n. 1, p. 77-106. Porto Alegre: 2002.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica**. Ano 18, nº 33. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Econômica Contemporânea**. Rio de Janeiro: FAPERS, 2002.

CONCEIÇÃO, R. J.; COSTA, A. J. D. Custo de transação e estruturas organizacionais: um estudo de caso para o setor petrolífero. In: SIMPEP, XIII, 2006, Bauru. Anais. São Paulo: UNESP, 2006.

DUARTE, P. C.; LAMOUNIER, W. M.; TAKAMATSU, R. T. Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. In: FIPECAFI, VII, 2007, São Paulo. Anais. São Paulo: USP, 2007.

GARCIA, A. C. Vulcabrás fecha três fábricas em Sergipe e deve demitir 1,3 mil pessoas. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,vulcabras-fecha-tres-fabricas-em-sergipe-e-deve-demitir-1-3-mil-pessoas-imp-,1166420>. Acesso em: 12/11/2014

FIANI, R. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. **Revista de economia Política**. vol. 23, nº 2 (90): 2003

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. "The three versions of neo-institutionalism". **Lua Nova**, (58): 193-223. University of Michingan: 2003.

HODGSON, G. M. John R. Commons and the Foundations of Institutional Economics. **Journal of economics issues**, Vol. XXXVII N.º 3 September 2003 Hertfordshire: 2003.

HODGSON, G. M. **Evolutionary Economics**. Encyclopedia of life support systems. Hertfordshire: 2012.

HODGSON, G. M. Reclaiming habit for institutional economics. **Jornal of economic psychology**. 25 (2004) 651–660: 2004.

HODGSON, G. M. The Approach os institutional economics. **Journal of economic literature**. Vol. 36, No. 1, pp. 166-192: 1998.

LACERDA, R. **O crescimento urbano em Sergipe nos anos 90**. Aracaju 2014. Disponível em:  
<http://cenariosdesenvolvimento.blogspot.com.br/2014/05/o-crescimento-urbano-em-sergipe-nos.html>

LIMA, E. F. B. **Análise econômica do direito de propriedade e a ordem constitucional brasileira**. CONPEDI. Fortaleza: 2010.

LOZANO, J. Economía Institucional y ciência económica. **Revista de economia institucional**. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 1999.

MACHADO, Hugo de Brito. **A Contribuição de Iluminação Pública - CIP**. 2003. Disponível em: <<http://www.hugomachado.adv.br>>. Acesso em: 17 set. 2014.

MARTINI, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em perspectiva**. vol.19 no.3 São Paulo, 2005.

MEAT, L. S.; SCOTT, E. C. **Problem Concept in Evolution Part II: Cause and Chance**. Springer Science: 2010.

MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. M. The contributionof Douglass North to New Institutional Economics. Cambridge University Press. Cambridge: 2011.

MONTEAGUDO, I. C.; MARTÍNEZ, M. S. C. La Nueva Economía Institucional. **Revistas de Información Comercial Económica**. Ministerio de Economía y Competitividad, 2012.

MOREIRA, D. R. R.; PEIXOTO, L. S. D. **A autonomia dos municípios na Constituição Brasileira de 1988**. Disponível em:  
 <<http://atualidadesdodireito.com.br/diogorais/2012/02/09/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasileira-de-1988/>>

NORTH, D. C. La Nueva Economía Institucional. **Revista Libertas 12**. Buenos Aires: Instituto Universitario ESEADE, 1990.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press: Cambridge: 1991.

PARADA, J. J. Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: Semejanzas y Diferencias. **Revista de Economía Institucional**, Vol. 5, n.º 8. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

PIRES, M. C. C. “Multiplicadores Fiscais: Uma contribuição ao debate sobre políticas fiscais anticíclicas”. In: **Anpec 2009**, Foz do Iguaçu: Anpec, 2009.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Histórico: Divergências Metodológicas no Campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**. Pelotas:UFPEL, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/fs3-metodologia.pdf>

RODRIGUES, A. L. As pessoas e a economia: algumas possibilidades deste encontro. **Revista de administração de empresas**. São Paulo: FGV, 2010.

SALAZAR, Ó. S. Economía Institucional, Corriente Principal y Heterodoxia. **Revista de Economía Institucional**, Vol. 4. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

SANTOS, S. R. S. A Nova Economia Institucional. In: seminário temático do núcleo de estudos em sociologia econômica e das finanças, 1., 2007, São Paulo. Anais... São Paulo, 2007.

SBICCA, A.; FERNANDES, A. L. A racionalidade em Simon e a firma evolucionária de Nelson e Winter: uma visão sistêmica. ANPEC: 2005.

SHEPSLE, K. A. Rational Choice Institutionalism. In: Binder S, Rhodes R, Rockman B. **Oxford Handbook of Political Institutions**. Harvard University: 2005.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**. Belo Horizonte: v.15, p. 117-137, 2005

SILVA, V. L. Arqueologia da sociologia econômica: a contribuição de Thorstein Veblen. **Estudos de Sociologia**. Araraquara, v.13, n.24, p.133-151, 2008.

SOUSA, A. L. R.; ARANTES, E. C. FPM: importância, dependência e o impacto das reduções para o município de Boa Vista – RR – uma análise do período de 2001 a 2011. **Revista de Administração de Roraima**. v. 2, n.2 (2012). Boa Vista: UFRR, 2012.

THÉRET, B. Institutions: between structures and actions. **Revista Lua Nova**, n.º 58 São Paulo: 2003

THELEN, K.; LONGSTRETH, F. Historical institutionalism in comparative politics. **Structuring Politics**: Cambridge university: 1993.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 170 f. Tese (Curso de Pós-Graduação) EAESP/FGV. Fundação Getulio Vargas, São Paulo. 2003.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXVII. Pittsburg: American Economic Association Publications, 2000.

SZTAJN, Raquel. Direito e economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ZYLBERSTAJN, Décio. Relevância para transformação das instituições no Brasil contemporâneo. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômica e Financeiro**, São Paulo, v. 126, n. abr-jun, p. 101-111, 2002.

## APÊNDICES

## Apêndice 1

Correlations

		RTT	FPM	RECPop	Plan	Faz	Trib	PlanoDir	PGV	Parsolo	Zoneam	ContrMel	CadImob	CadImobInf	CobratPTU	CADISS	TAXIum	TAXCoI	TAXPoI
RTT	Pearson Correlation	1	-.929**	.780**	-.144	.387**	.084	.230*	.219	-.241	-.170	-.246	.067	.146	.021	.137	.017	.378**	-.040
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.296	.003	.568	.047	.148	.111	.264	.377	.567	.212	.890	.298	.888	.001	.736
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75
FPM	Pearson Correlation	-.929**	1	-.785**	.273*	-.389**	-.176	-.213	-.286	.135	.164	.289	-.090	-.119	-.033	-.215	-.009	-.361**	.039
	Sig. (2-tailed)	.000		.000	.043	.003	.226	.066	.056	.377	.280	.296	.445	.310	.832	.098	.937	.001	.743
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75
RECPop	Pearson Correlation	.780**	-.785**	1	-.118	.479**	.137	.215	.381**	-.143	-.020	-.246	-.007	.228*	-.042	.080	.056	.458**	-.081
	Sig. (2-tailed)	.000	.000		.390	.000	.347	.063	.010	.350	.898	.376	.954	.049	.783	.541	.634	.000	.490
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75
Plan	Pearson Correlation	-.144	.273*	-.118	1	-.206	.149	-.043	-.093	-.105	.196	.509	.056	.206	-.420*	-.012	-.245	-.158	-.178
	Sig. (2-tailed)	.296	.043	.390		.131	.307	.755	.594	.581	.299	.133	.684	.131	.012	.938	.072	.251	.194
	N	55	55	55	55	55	49	55	35	30	10	55	55	35	45	55	55	55	55
Faz	Pearson Correlation	.387**	-.389**	.479**	-.206	1	.171	.147	.343*	-.134	-.167	.218	.068	.023	.086	.033	.365**	.355**	.039
	Sig. (2-tailed)	.003	.003	.000	.131		.241	.283	.044	.481	.379	.545	.622	.869	.624	.831	.006	.008	.779
	N	55	55	55	55	55	49	55	35	30	10	55	55	35	45	55	55	55	55
Trib	Pearson Correlation	.084	-.176	.137	.149	.171	1	.160	.111	.100	.125	.293	-.049	-.020	-.062	.446**	-.143	-.440**	.091
	Sig. (2-tailed)	.568	.226	.347	.131	.241		.272	.559	.620	.534	.482	.740	.893	.745	.003	.328	.002	.534
	N	49	49	49	49	49	49	49	30	27	27	8	49	49	30	41	49	49	49
PlanoDir	Pearson Correlation	.230*	-.213	.216	-.043	.147	.160	1	.032	-.094	.472**	.03	.046	.064	.053	.163	-.194	-.008	-.231*
	Sig. (2-tailed)	.047	.066	.063	.755	.283	.272		.837	.537	.001	.000	.698	.584	.728	.215	.095	.942	.046
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	15	15	75	75	45	60	75	75	75
PGV	Pearson Correlation	.219	-.286	.381**	-.093	.343*	.111	.032	1	.000	.185	.169	-.137	.169	.223	.274	.122	.021	
	Sig. (2-tailed)	.148	.056	.010	.594	.044	.559	.837		.000	.510	.268	.369	.268	.237	.069	.424	.889	
	N	45	45	45	35	35	30	45	45	15	15	45	45	45	30	45	45	45	45
Parsolo	Pearson Correlation	-.241	.135	-.143	-.105	-.134	.100	-.094	.000	1	.266	.000	.000	-.109	.000	.111	.071	-.105	-.083
	Sig. (2-tailed)	.111	.377	.350	.581	.481	.620	.537	.000		.057	.000	.477	.000	.559	.641	.493	.587	
	N	45	45	45	30	30	27	45	15	15	45	15	45	45	30	45	45	45	45
Zoneam	Pearson Correlation	-.170	.164	-.020	-.196	-.167	.125	.472**	.000	.057	1	.000	.000	.416	.000	.559	.057	.493	.587
	Sig. (2-tailed)	.264	.280	.898	.299	.379	.534	.001	.000		.057	.000	.000	.416	.000	.559	.057	.493	.587
	N	45	45	45	30	30	27	45	15	15	45	15	45	45	15	30	45	45	45
ContrMel	Pearson Correlation	-.246	.289	-.246	.509	.218	.293	.000	.185	.000	.000	1	.000	-.452	.000	.000	-.213	-.237	.040
	Sig. (2-tailed)	.377	.296	.376	.133	.545	.482	.000	.510	.000	.000		.000	.091	.000	.000	.446	.396	.887
	N	15	15	15	10	10	8	15	15	15	15	15	15	15	15	15	0	15	15
CadImob	Pearson Correlation	.067	-.090	-.007	.056	.068	-.049	.046	.169	.000	.000	.000	1	.266*	-.023	-.047	-.106	.040	.092
	Sig. (2-tailed)	.567	.445	.954	.684	.622	.740	.698	.268	.000	.000	.000		.021	.882	.720	.366	.732	.431
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75
CadImobInf	Pearson Correlation	.146	-.119	.228*	.206	.023	-.020	.064	-.137	-.109	.124	-.452	.266*	1	-.065	.138	-.105	.151	-.027
	Sig. (2-tailed)	.212	.310	.049	.131	.869	.893	.584	.369	.477	.416	.091	.021		.673	.293	.369	.197	.819
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75
CobratPTU	Pearson Correlation	.021	-.033	-.042	-.420*	.086	-.062	.053	.169	.000	.000	.000	-.023	-.065	1	-.073	.185	.047	.101
	Sig. (2-tailed)	.890	.832	.783	.012	.624	.745	.728	.268	.000	.000	.882	.673			.702	.225	.759	.508
	N	45	45	45	35	35	30	45	45	15	15	15	45	45	45	30	45	45	45
CADISS	Pearson Correlation	.137	-.215	.080	-.012	.033	.446**	.163	.223	.111	.111	.000	-.047	.138	-.073	1	.168	.121	.061
	Sig. (2-tailed)	.298	.098	.541	.938	.831	.003	.215	.237	.559	.559	.000	.720	.293	.702		.200	.357	.643
	N	60	60	60	45	45	41	60	30	30	30	30	60	60	30	60	60	60	60
TAXIum	Pearson Correlation	.017	-.009	.056	-.245	.365**	-.143	-.194	.274	.071	-.286	-.213	-.106	-.105	.185	.168	1	.315**	-.212
	Sig. (2-tailed)	.888	.937	.634	.072	.006	.328	.095	.069	.641	.057	.446	.366	.369	.225	.200		.006	.068
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75
TAXCoI	Pearson Correlation	.378**	-.361**	.458**	-.158	.355**	-.440**	-.008	.122	-.105	-.158	-.237	.050	.151	.047	.121	.315**	1	-.008
	Sig. (2-tailed)	.001	.001	.000	.251	.008	.002	.942	.424	.493	.493	.396	.732	.197	.759	.357	.006		.944
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75
TAXPoI	Pearson Correlation	-.040	.039	-.081	-.178	.039	.091	-.231*	.021	-.083	-.083	.040	.092	-.027	.101	.061	-.212	-.008	1
	Sig. (2-tailed)	.736	.743	.490	.194	.779	.534	.046	.889	.587	.587	.887	.401	.819	.508	.643	.068	.944	
	N	75	75	75	55	55	49	75	45	45	45	15	75	75	45	60	75	75	75

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).  
 \* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).  
 a . Cannot be computed because at least one of the variables is constant.

## Apêndice 2

### Ranking Consolidado dos Indicadores Econômicos e Sociais dos Municípios

PIB	Crescimento do PIB	Crescimento População	PIB per capita	GINI	IDHM
Carmópolis	Carira	Carmópolis	Carmópolis	Ribeirópolis	Carmópolis
Japaratuba	Maruim	Areia Branca	Japaratuba	Riachão do Dantas	Japaratuba
Maruim	Ribeirópolis	Cristinápolis	Maruim	Maruim	Maruim
Frei Paulo	Carmópolis	Monte Alegre	Frei Paulo	Frei Paulo	Campo do Brito
Neópolis	Campo do Brito	Indiaroba	Carira	Areia Branca	Ribeirópolis
Carira	Monte Alegre	Frei Paulo	Ribeirópolis	Carira	Salgado
Ribeirópolis	Japaratuba	Carira	Neópolis	Japaratuba	Frei Paulo
Aquidabã	Cristinápolis	Japaratuba	Campo do Brito	Cristinápolis	Neópolis
Salgado	Salgado	Aquidabã	Aquidabã	Salgado	Indiaroba
Campo do Brito	Indiaroba	Campo do Brito	Monte Alegre	Indiaroba	Areia Branca
Riachão do Dantas	Aquidabã	Ribeirópolis	Areia Branca	Campo do Brito	Aquidabã
Areia Branca	Areia Branca	Neópolis	Indiaroba	Aquidabã	Carira
Cristinápolis	Riachão do Dantas	Salgado	Cristinápolis	Carmópolis	Monte Alegre
Indiaroba	Neópolis	Riachão	Salgado	Neópolis	Cristinápolis
M. Alegre	Frei Paulo	Maruim	Riachão do Dantas	Monte Alegre	Riachão do Dantas

Fonte: Elaborado pelo autor.

## Apêndice 3

## Ranking Consolidado dos Indicadores de Receita dos Municípios

Arrecadação Real Média	Participação do FPM na Receita Total	Participação da Receita Própria na Receita Total	Taxa de Urbanização	VAB Serviços	Participação do ISS na Receita Total	VAB Indústria
<b>Carmópolis</b>	Monte Alegre	Carmópolis	Carmópolis	Cristinápolis	Carmópolis	Carmópolis
<b>Japaratuba</b>	Neópolis	Japaratuba	Maruim	Salgado	Japaratuba	Japaratuba
<b>Indiaroba</b>	Salgado	Maruim	Ribeirópolis	Riachão do Dantas	Maruim	Maruim
Carira	Aquidabã	Indiaroba	Frei Paulo	Aquidabã	Indiaroba	Frei Paulo
Riachão do Dantas	Campo do Brito	Neópolis	Monte Alegre	Campo do Brito	Neópolis	Ribeirópolis
Aquidabã	Riachão do Dantas	Frei Paulo	Neópolis	Indiaroba	Frei Paulo	Campo do Brito
Salgado	Frei Paulo	Ribeirópolis	Aquidabã	Areia Branca	Carira	Neópolis
Neópolis	Carira	Carira	Carira	Monte Alegre	Cristinápolis	Carira
Maruim	Areia Branca	Campo do Brito	Cristinápolis	Neópolis	Aquidabã	Areia Branca
Cristinápolis	Maruim	Aquidabã	Campo do Brito	Carira	Ribeirópolis	Monte Alegre
Areia Branca	Cristinápolis	Cristinápolis	Japaratuba	Ribeirópolis	Areia Branca	Cristinápolis
Campo do Brito	Indiaroba	Areia Branca	Areia Branca	Maruim	Campo do Brito	Riachão do Dantas
<b>Ribeirópolis</b>	<b>Ribeirópolis</b>	<b>Riachão do Dantas</b>	<b>Indiaroba</b>	<b>Frei Paulo</b>	<b>Salgado</b>	<b>Indiaroba</b>
<b>Frei Paulo</b>	<b>Japaratuba</b>	<b>Salgado</b>	<b>Salgado</b>	<b>Japaratuba</b>	<b>Monte Alegre</b>	<b>Aquidabã</b>
<b>Monte Alegre</b>	<b>Carmópolis</b>	<b>Monte Alegre</b>	<b>Riachão do Dantas</b>	<b>Carmópolis</b>	<b>Riachão do Dantas</b>	<b>Salgado</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.