

Efeitos Fiscais das Subdivisões Municipais no Brasil após 1988

Felipe Ludovice
Pietrangelo De Biase

Resumo

Neste trabalho, fazemos um conjunto de análises que procuram esclarecer os efeitos fiscais das emancipações municipais ocorridas após a aprovação da Constituição Federal de 1988 no Brasil. Nossos resultados indicam que a criação de novos municípios potencialmente contribuiu para o crescimento econômico das áreas rurais do país, no entanto, podem também ter aumentado a ineficiência na provisão de serviços públicos locais. Ficou evidenciado, por meio do uso de uma técnica de pareamento simples, que os municípios que passaram por um processo de subdivisão apresentaram maiores despesas que os demais, e que o financiamento dessas despesas foi feito com base em receitas não próprias. Por último, a partir de um conjunto de modelos de regressão linear, estimamos em 25 bilhões de reais o acréscimo nos gastos públicos resultante destas emancipações.

Palavras chave: Subdivisão Municipal, Serviço Público Local, Economias de Escala

JEL Classification: H75, H76, H77

1. Introdução

Nas nações em que o estado é dividido administrativamente em unidades subnacionais é comum haver um debate quanto ao tamanho e a quantidade das unidades locais de governo. No Brasil, em seu passado recente, sobressaiu-se uma tendência à criação de novos municípios, com momentos de forte expansão em seu número, seguido por períodos com regras rígidas que procuraram conter esse movimento.

A fragmentação municipal observada aqui, principalmente ao longo da segunda metade do século XX, não foi o que se observou em outras nações no mesmo período: países como a Dinamarca, Finlândia, Holanda, Austrália e Canadá passaram por processos inversos de fusão de suas municipalidades (SOUKUPOVA *et al*, 2014), em geral com a intenção de capitalizar os retornos crescentes de escala existentes na provisão de serviços públicos municipais.

O processo de amalgamar municipalidades, no entanto, não se deu sem oposição nestes países, e as conclusões do modelo de Tiebout (1956) foram usadas para embasar os argumentos contrários a esse processo. Neste modelo, os cidadãos escolhem residir na localidade em que o orçamento público mais se aproxima de suas preferências pessoais. Sendo verdade esta hipótese, quanto maior for a quantidade de municípios maior será a possibilidade de promover uma equivalência mais próxima entre preferências e orçamentos, maximizando o bem-estar social. Essa tese foi complementada por argumentos de natureza política, que apontavam os benefícios gerados pelas maiores representatividade popular e controle social observados nos municípios menores.

Para complicar o debate, as evidências de que existem retornos crescentes de escala na provisão de serviços públicos municipais não são claras, e muitas vezes apontam em sentidos opostos. Byrnes e Dollery (2002), por exemplo, ao revisarem a literatura sobre o assunto, constataram que uma quantidade quase equilibrada de trabalhos apontavam para a existência de retornos crescentes, decrescentes e constantes de escala, ou simplesmente não encontravam uma relação estatisticamente significativa entre o custo *per capita* de provisão destes serviços e o tamanho da população da municipalidade.

Essa discussão parece precisar ser feita caso a caso. Mais recentemente, tem se consolidado a visão de que as características dos retornos dependem do serviço prestado e variam conforme o seu uso intensivo de capital ou trabalho (DREW *et al*, 2014).

Uma tentativa caracterização geral da dinâmica dos serviços produzidos pelas unidades locais de governo, no entanto, foi feita por Holzer *et al* (2009), que sugeriram que o custo *per capita* destes serviços apresenta um padrão similar à curva de custo médio das firmas, ou seja, uma parábola em função do tamanho da população do município (que neste caso serve de aproximação para a quantidade produzida). Os municípios menores, portanto, apresentariam um custo *per capita* mais elevado que os de porte médio, este custo diminuindo à medida que aumenta a população do município, até atingir um ponto mínimo, a partir do qual ele voltaria a crescer. Neste mesmo artigo, os autores concluem que para municípios até 25 mil habitantes existiriam retornos crescentes de escala na provisão de serviços públicos, para aqueles entre 25 mil e 250 mil habitantes os retornos seriam constantes de escala, e a partir daí passariam a ser decrescentes de escala. Os autores sugerem que essas faixas de retornos teriam aplicabilidade ampla entre os países.

Em complemento à análise da existência ou não de economias de escala, Bartolini (2015) avaliou o impacto da fragmentação municipal sobre a taxa de crescimento do PIB local em uma amostra de países membros da OCDE, e concluiu que a fragmentação municipal teve um efeito positivo sobre o crescimento econômico nas regiões rurais (com menos de 150 hab./km²) e negativo nas urbanas. Nas regiões rurais, a instauração de um novo município teria promovido o aquecimento da economia local, enquanto que nas regiões metropolitanas a existência de vários municípios com diferentes legislações tributárias e planos diretores possivelmente atrapalhou a fluidez das transações comerciais.

No Brasil, o fenômeno das subdivisões municipais já foi objeto de alguns estudos. Souza e Ramos (1999), por exemplo, aplicaram para os municípios brasileiros uma técnica de análise envoltória de dados, a partir da qual encontraram uma fronteira eficiente de provisão de serviços públicos municipais e concluíram que no Brasil os municípios menores são mais ineficientes no uso dos recursos públicos, e alertaram, em seguida, para os perigos da proliferação de pequenos municípios que eles observavam à época. Se por um lado as subdivisões municipais no Brasil poderiam aumentar a ineficiência do gasto público, por outro, Castro e Da Mata (2017), utilizando uma técnica de regressão com descontinuidade, concluíram que os municípios que passaram por um processo de subdivisão apresentaram melhores resultados em indicadores sociais, como mortalidade infantil, taxa de pobreza e número de residências atendidas por saneamento básico, em comparação com municípios de tamanho similar, mas que não passaram por tal processo.

Ao longo deste trabalho procuraremos complementar a literatura sobre o assunto avaliando de forma mais detalhada os efeitos fiscais das subdivisões que ocorreram aqui. Para tanto, propomos comparar as rubricas orçamentárias de municípios subdivididos e não subdivididos, e simular a estrutura de gastos municipais que observaríamos caso tivéssemos em 2016 a mesma configuração municipal de 1988.

O restante do texto está organizado conforme a seguir: na seção 2 é apresentada uma breve síntese do fenômeno de subdivisões municipais ocorrido no Brasil, e apresentadas algumas análises preliminares; na seção 3 são apresentados os dados e a metodologia utilizados para avaliar os efeitos fiscais desse fenômeno; a seção 4 traz os resultados encontrados, e na seção 5 é feita uma conclusão sobre tudo que foi observado.

2. As Subdivisões Municipais no Brasil

O Brasil vivenciou duas “ondas emancipatórias” ao longo de sua história recente: a primeira entre 1950 e 1967, e a segunda entre 1988 e 1996 (FERRARI, 2016). A primeira onda foi interrompida com a edição da Lei Complementar nº 1, de 1967, que estabeleceu uma população mínima de 10 mil habitantes para um município ser apto para subdivisão e tornou mais penoso o processo para que a cisão ocorresse. Apesar disso, a pressão política para a criação de novos municípios era grande e essa lei foi descumprida entre 1980 e 1987, quando foram criados 289¹ municípios a sua revelia. Tomio (2002) sugere que tal fato resultou da crise de legitimidade pelas quais passaram as instituições criadas durante o governo militar durante aquele período.

Com a promulgação da nova constituição em 1988, a criação de municípios passou a ser matéria de legislação estadual e muitos estados flexibilizaram as exigências para a emancipação por meio da diminuição do contingente populacional mínimo exigido para o processo. Afrouxadas as restrições, o Brasil observou o surgimento de mais de 1.300 novos municípios em menos de dez anos, o que despertou a preocupação das lideranças políticas da época e, para conter o forte aumento no número de municípios, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que reestabeleceu a competência federal sobre a matéria e limitou a criação de novas municipalidades a períodos determinados por lei complementar.

Talvez o grande motivador dos movimentos emancipatórios municipais, e se não o maior certamente um de grande importância, sejam os benefícios financeiros que decorrem desse processo para os municípios diretamente envolvidos. Os novos municípios surgem, em sua

¹ Cálculo elaborado pelos autores a partir de base de dados fornecida pelo IBGE.

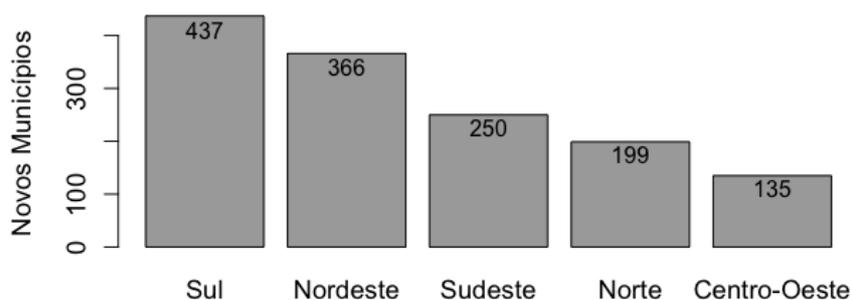
maioria, sem passivos históricos contraídos por gestões anteriores, seja na forma de dívidas ou ações judiciais, e costumam ser menos sobrecarregados pela ampla parcela de aposentados e pensionistas em suas folhas de pagamento. Acrescente-se a isso o fato de os critérios de repartição do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, uma das receitas mais importantes para os municípios brasileiros (BREMAEKER, 2010) favorecerem a criação de novas municipalidades, principalmente por conta da existência de um coeficiente mínimo, que independe de quão pequena seja a população do município. Pelas regras atuais de repartição deste fundo, se um município com menos de 10 mil habitantes, e que portanto recebe a cota mínima do FPM, subdividir-se em dois, ambos os municípios, originador e originado, passarão a receber a cota mínima, quase duplicando o repasse de FPM para a localidade². Nos demais casos de emancipação é comum que os municípios envolvidos terminem o processo com um FPM *per capita* maior.

O custo desse benefício financeiro, entretanto, é arcado pelos demais municípios, que veem sua parcela no repasse federal diminuir, haja vista que o valor total repassado pela União permanece o mesmo (atualmente 24,5% da arrecadação de IR e IPI). Antes de 1989 a participação de cada município no FPM era definida nacionalmente, de forma que todos os demais municípios sofriam uma perda de receita quando era criada uma nova municipalidade. Somente após a Lei Complementar nº 62, de 1989, é que cada estado passou a ter direito a uma parcela fixa no repasse e, portanto, as perdas de receitas decorrentes da instauração de novos municípios passaram a ser arcadas somente pelos municípios do estado onde ocorre a emancipação.

O foco deste trabalho serão as subdivisões municipais que ocorreram após 1988, e que deram origem a 1.387 novos municípios, formados a partir da subdivisão territorial de 1.051 municípios originadores. Consequência disso é que o total de municípios passou de 4.183 para 5.570. A maior parte destas emancipações tendo ocorrido nas regiões Sul e Sudeste, conforme pode ser observado no Gráfico 1, abaixo. Os novos municípios, instaurados nesse período, representam hoje 25% de todos os municípios da federação, ocupam 21% da área territorial do país e respondem por 7% da população brasileira³.

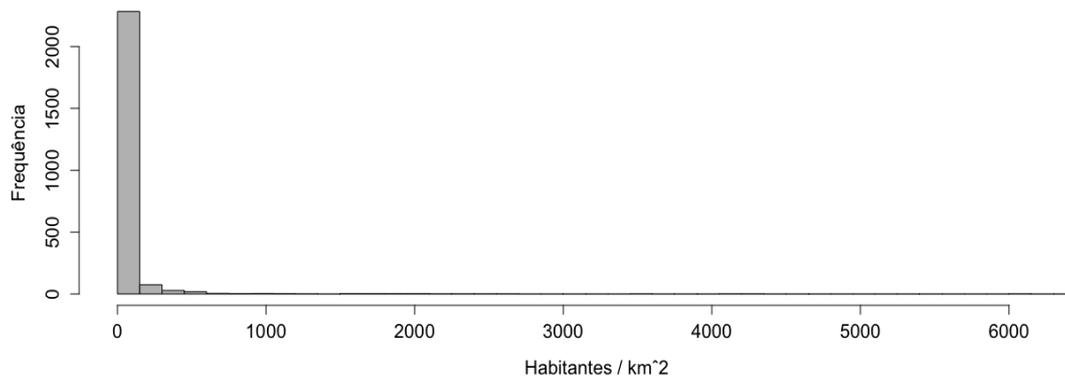
² A duplicação exata só não ocorre porque o acréscimo no número de municípios reduz o valor da cota mínima.

³ Dados de 2015.

Gráfico 1 – Número de Municípios Instalados Após 1988 por Região

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

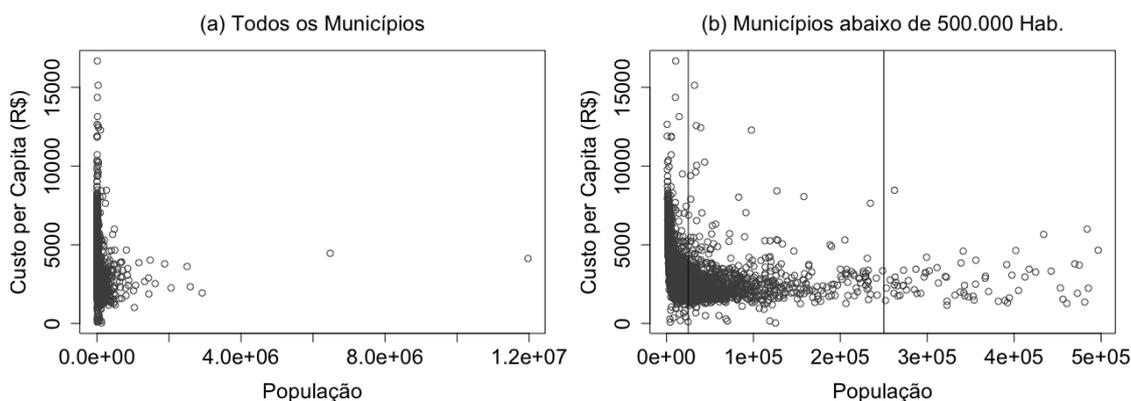
Um análise preliminar, que propomos fazer aqui, é verificar se as subdivisões municipais ocorridas no Brasil após 1988 se enquadraram dentre aquelas que Bartolini (2015) concluiu serem benéficas para o crescimento do PIB *per capita*. Para fazer essa análise com precisão precisaríamos avaliar a densidade demográfica de cada município originador no momento imediatamente anterior à sua subdivisão. Entretanto, por motivo de dificuldade de obtenção de dados que permitiriam essa análise mais precisa, sugerimos avaliar a densidade demográfica dos municípios resultantes destas subdivisões, originados e originadores, no ano de 2015, tendo em mente que as densidades demográficas destes municípios muito provavelmente aumentaram desde suas subdivisões ou emancipações. Ainda assim, observa-se no Gráfico 2 que, mesmo decorridos em alguns casos períodos prolongados desde o momento da subdivisão, a ampla maioria dos municípios originadores e originados ainda apresentavam uma densidade demográfica inferior a 150 hab./km², como pode ser observado no primeiro intervalo do histograma, que representa essa faixa de interesse.

Gráfico 2 – Histograma da Densidade Demográfica dos Novos Municípios

*Intervalos de 150 hab./km².

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Pode-se concluir, portanto, que a maior parte destas subdivisões ocorreram em regiões rurais e provavelmente contribuíram para uma aceleração do crescimento do PIB *per capita*⁴ em suas localidades.

Gráfico 3 – Custos *Per Capita* dos Serviços Públicos Municipais

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siconfi e IBGE

⁴ Poder-se-ia argumentar que dada a extensão territorial do Brasil haveria necessidade de estabelecer um marco diferenciado para caracterizar as regiões rurais aqui. No entanto, fizeram parte da pesquisa de Bartolini (2015) países como o Canadá e a Austrália, cujas dimensões territoriais são similares às do Brasil e suas populações são menores.

Uma segunda análise preliminar que fazemos aqui é verificar a dinâmica dos custos *per capita* de provisão de serviços públicos municipais no Brasil, por meio da plotagem destes custos em função da população dos municípios, feita nos Gráficos 3 (a) e (b) acima. Observa-se que, no Brasil, se verifica, em alguma medida, a curva em formato de parábola para o custo *per capita* em relação à população, apontada por Holzer *et al* (2009) como sendo uma característica genérica da provisão destes serviços. No caso brasileiro, no entanto, o acréscimo decorrente do grande contingente populacional não é muito acentuado, como pode ser observado no Gráfico 3 (a).

No Gráfico 3 (b) estão destacadas as faixas de 25 mil e 250 mil habitantes, e a amostra foi limitada somente aos municípios com menos de 500 mil habitantes, numa tentativa de verificar a aplicabilidade ao Brasil das faixas de retornos crescentes, constantes e decrescentes de escala mencionadas por Holzer *et al* (2009). Parece existir de fato uma tendência de crescimento nos custos *per capita* a partir de uma população de 250 mil habitantes⁵. Entre 25 mil e 250 mil habitantes o custo *per capita* mantém-se relativamente estável, com uma tendência decrescente entre os municípios de maior custo por habitante. A faixa abaixo de 25 mil habitantes é a que apresenta mais claramente os maiores custos *per capita*, que parecem decrescer rapidamente com pequenos aumentos da população.

O custo elevado da provisão de serviços públicos por parte de municípios com menos de 25 mil habitantes corrobora a constatação feita por Souza e Ramos (1999) de que no Brasil estes municípios são mais ineficientes na utilização de recursos públicos. E tendo em mente que 78% dos municípios resultantes das subdivisões, originadores e originados, possuíam em 2015 uma população inferior à 25 mil habitantes, isso permite concluir que o movimento emancipatório municipal ocorrido após 1988, apesar de ter sido potencialmente benéfico para a economia do interior do país, provavelmente aumentou o custo médio da provisão de serviços pelo setor público brasileiro.

3. Dados e Metodologia

Conforme mencionado anteriormente, o objetivo deste trabalho é quantificar os efeitos fiscais do processo emancipatório municipal que o Brasil vivenciou após 1988. Para isso, foram utilizados dados fiscais extraídos do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do

⁵ A conclusão para amostras de tamanho maior, de 1 milhão e 2 milhões de habitantes, é similar, sempre com uma trajetória ascendente muito sutil.

Setor Público Brasileiro) referentes ao ano de 2016, que eram os dados consolidados municipais mais recentes disponíveis à época. As rubricas utilizadas em nossa avaliação foram as de despesas empenhadas com as funções legislativa, administrativa, saúde, educação e despesas totais, assim como as rubricas de arrecadação de IPTU, ISS e receita total.

Os dados do Siconfi são reportados pelos próprios entes, o que pode prejudicar em alguma medida a sua confiabilidade. Um problema adicional é o fato dos gestores serem livres para definirem em quais funções de despesa irão classificar os seus gastos, o que pode levar a classificações de uma mesma despesa em funções diferentes. Em geral, vamos assumir que essas discrepâncias não serão suficientemente grande para invalidar as conclusões mais robustas e evidentes de nossa análise.

Os dados do Siconfi foram complementados com dados demográficos, cartográficos e de renda divulgados pelo IBGE e referentes ao ano de 2015, último ano para o qual estavam disponíveis dados de PIB municipal. Como os dados municipais completos do IBGE referente ao ano de 2016 ainda não estavam disponíveis na época da feitura deste trabalho, optamos por utilizar os dados de 2015 como uma *proxy* para os de 2016. Além disso, não houve a criação de novos municípios entre esses dois anos. Complementaram os dados do IBGE uma base de dados com a relação de municípios originadores e originados desde 1988, fornecida pelo instituto a nosso pedido.

Em um primeiro momento foram elaboradas comparações entre as rubricas orçamentárias de municípios que passaram por um processo de subdivisão com as de municípios similares, mas que não passaram por tal processo. Isso foi feito da seguinte forma: os municípios que se originaram a partir de um único município foram identificados e selecionados, de forma a garantir que a soma simples das rubricas orçamentárias e das variáveis explicativas dos municípios originadores e originados representariam as características “reunificadas” destes municípios que originalmente eram um só. As rubricas orçamentárias destes municípios reunificados⁶ foram então comparadas com a de municípios contrafactuais, cujos valores das variáveis explicativas eram similares às dos municípios reunificados, e testes de média foram feitos para verificar se as diferenças entre as médias das rubricas de ambos os grupos eram estatisticamente significantes.

A comparação mencionada acima foi feita a partir do pareamento simples entre municípios de uma mesma região que apresentassem resultados similares para as variáveis População, PIB

⁶ Conforme a estrutura municipal vigente em 1988.

per capita e Densidade Demográfica. As mesmas variáveis, portanto, que as utilizadas em Swianiewicz e Lukomska (2017). Nossa hipótese é que, controlados para esses fatores eliminasse boa parte do viés de auto seleção que pode decorrer deste tipo de experimento.

Para a montagem da amostra de municípios contrafactuais, foram eliminados da base de municípios não tratados (não subdivididos) os que apresentaram para alguma das variáveis explicativas um resultado que não estivesse contido dentre os valores mínimo e máximo observados para os municípios reunificados, conforme sugerido em Rubin (1977).

Deve-se ter em mente que esse experimento viola, em certo sentido, o princípio da não interferência, pois dadas as regras atuais de repartição do FPM, os municípios não subdivididos, se forem do mesmo estado que os que passaram por um processo de subdivisão, sofrerão uma redução nos seus repasses como consequência da subdivisão ocorrida em seu estado. Essa violação, entretanto, é no sentido oposto ao que normalmente preocupa os pesquisadores, pois ela é no sentido de aumentar a diferença entre tratados e não tratados e, a nosso ver, neste caso é parte intrínseca do fenômeno de emancipação municipal, não sendo possível separar a interferência do efeito do tratamento em si.

Essa comparação entre municípios reunificados e pares similares com base em dados de um único ano acaba por minimizar alguns dos efeitos endógenos do processo de subdivisão. Se a comparação fosse feita ao longo do tempo, como em Hansen *et al* (2014) e Roesel (2017), parte dos efeitos orçamentários observados nos municípios tratados seriam consequência do aumento do PIB local resultante do aumento do tamanho do setor público. Ao comparar municípios pareados de forma *a posteriori*, às vezes muitos anos após a subdivisão dos tratados ter ocorrido, nossa comparação internaliza os efeitos endógenos da subdivisão e identifica com maior precisão as diferenças orçamentárias que se devem estritamente ao fato dos municípios serem subdivididos.

Feita esta análise, que acreditamos esclarecer alguns dos aspectos fiscais ligados ao fenômeno de subdivisão municipal ocorrido no Brasil, partimos para o objetivo principal deste trabalho que é estimar quais seriam os valores agregados das despesas e receitas municipais caso não houvesse ocorrido as emancipações observadas após 1988. Esse cálculo foi feito por meio da comparação de duas bases de dados. A primeira referente à estrutura municipal atualmente vigente no Brasil e, portanto, composta pelos dados usuais disponíveis para o público no Siconfi. A segunda é de criação nossa, e trata-se de uma simulação de como seria a distribuição das variáveis explicativas caso ainda estivesse em vigor a estrutura municipal de 1988. Para montar esta base foi utilizado um algoritmo que elimina da base atual os municípios

instalados⁷ a partir de 01/01/1988 e repassa sua população, área e PIB para os municípios que lhe deram origem, de forma proporcional à grandeza que cada município originador apresentava para as respectivas variáveis (no caso de mais de um município originador).

Com isso, a base de 2016 possui, de forma agregada, o mesmo PIB, população e área da base que simula a configuração de 1988, no entanto, sua composição municipal é diversa, visto que a primeira possui 5.570 municípios e a segunda 4.183.

A partir daí, estimamos um conjunto de modelos de regressão linear para a base de 2016, em que as rubricas orçamentárias foram regredidas contra as seguintes variáveis explicativas: População, PIB *per capita*, Densidade Demográfica e *dummies* de região. As variáveis quantitativas, tanto dependentes quanto independentes, foram log-linearizadas para amenizar o efeito dos *outliers* e facilitar a interpretação dos resultados em termos de elasticidades. Os modelos estimados tiveram a estrutura apresentada abaixo, que foi aquela que apresentou os menores erros quadráticos médios quando comparados às versões em nível ou com as rubricas em termos *per capita* e com um efeito não linear da população⁸.

$$\log(Y_i) = \alpha + \beta_1 \log(Pop_i) + \beta_2 \log(PIBpc_i) + \beta_3 \log(DD_i) + \sum_{j=4}^7 \beta_j Reg_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Na equação acima, Y_i representa o valor das rubricas de cada município, Pop_i é a população do município, $PIBpc_i$ o PIB *per capita*, DD_i a densidade demográfica (com isso atendemos à observação feita em Holcombe e Williams (2009) de que esta variável precisa ser incluída nos modelos que buscam explicar rubricas orçamentárias a partir da população, sob pena de tornar viesado o coeficiente estimado para esta variável), e Reg_i são *dummies* que identificam a região à qual o município pertence. Como a inclusão de *dummies* para todas as regiões resultaria em um problema de multicolinearidade, a região Sul foi escolhida para ser representada pelo intercepto, α , portanto os coeficientes β_j representam para cada região a diferença na rubrica em questão em relação à região Sul, controladas as demais variáveis.

Apesar de não ser o foco deste estudo, a verificação da presença de ganhos de escala nas diferentes rubricas também pode ser feita com base no modelo proposto acima. Isso fica

⁷ O estudo utilizará o termo ‘criação de município’ de forma intercambiável com ‘instalação de município’. Destaca-se que o algoritmo utilizou a data de instalação pois é a data em que se inicia oficialmente o repasse de FPM para o ente, portanto representando com maior precisão a existência do mesmo.

⁸ Estes últimos sendo os modelos mais comumente utilizados na literatura que busca identificar ganhos de escala na provisão de serviços públicos.

evidente na transformação abaixo, tendo em vista que o coeficiente β_1 é a elasticidade do valor da rubrica em relação às variações na população:

$$\frac{\partial Y}{\partial Pop} \cdot \frac{Pop}{Y} = \beta_1 \quad (2)$$

$$\frac{\partial Y}{\partial Pop} = \frac{Y}{Pop} \cdot \beta_1 \quad (3)$$

Se o coeficiente β_1 estiver entre zero e a unidade, isso significa que um aumento na população gera um aumento proporcionalmente menor no valor da rubrica, portanto, implicando em ganhos de eficiência ou economias de escala, no caso de Y ser uma despesa. Ocorre, neste caso, uma diminuição no custo médio da provisão do serviço. Sendo β_1 igual à unidade verificam-se economias constantes de escala, permanecendo fixo o custo médio; maior que a unidade e constatam-se economias decrescentes de escala, e, sendo menor que zero, também verificam-se economias crescentes de escala, apesar de esperar-se que este último caso seja incomum.

Estimados os coeficientes, os modelos foram utilizados para preencher os dados faltantes na base do Siconfi de 2016. Em seguida, os mesmos modelos foram utilizados para prever o valor das rubricas dos municípios na base com a configuração municipal de 1988. Os valores previstos foram imputados somente aos municípios que passaram por um processo de subdivisão, mantendo-se os valores reportados no Siconfi para os demais, e mesmo os que passaram por um processo de subdivisão só tiveram seus valores reportados no Siconfi substituídos pelos previstos pelos modelos caso tenham perdido mais de 10% de sua população como resultado da subdivisão. Ao fazer isso, estamos supondo que as subdivisões que resultem em uma redução populacional inferior a 10% para o município originador não terão consequências suficientemente grandes sobre suas rubricas orçamentárias a fim de justificar a substituição de seus valores reportados no Siconfi pelos valores previstos pelos modelos, naturalmente sujeitos a erros.

Posteriormente, tendo sido imputados os valores faltantes na base de 2016, e calculados os valores previstos para os municípios reunificados na base de 1988, os valores das somas de suas rubricas foram comparados com o objetivo de calcular os efeitos fiscais totais das emancipações municipais.

4. Resultados

A Tabela 1 abaixo apresenta os resultados dos Testes-t para a diferença de médias entre as rubricas de despesas de municípios reunificados conforme a configuração de 1988, e municípios compatíveis nas variáveis explicativas, mas que não passaram por um processo de subdivisão.

Tabela 1 – Resultado dos Pareamentos para as Despesas

Região	D.Leg.	D.Adm.	D.Saúde	D.Educ.	D.Total
Norte	0,9* (28;31)	2,6 (34;50)	3,8 (34;50)	4,1 (35;50)	34,1* (41;71)
Nordeste	2,7* (118;770)	7,4** (164;883)	17,0** (165;877)	26,7*** (165;877)	69,0** (184;878)
Centro-Oeste	3,1*** (138;866)	23,3*** (168;930)	35,1*** (168;929)	32,7*** (168;928)	134,4*** (173;929)
Sudeste	2,6*** (41;121)	10,8*** (53;139)	20,1** (51;133)	25,1*** (53;138)	85,5*** (58;138)
Sul	1,2*** (70;187)	4,7** (120;323)	10,3* (122;323)	11,4** (122;323)	42,3** (125;323)

Em destaque: diferença entre médias das rubricas dos subdivididos e não subdivididos
 Teste-t: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$
 (), número de observações: (subdivididos ; controle)

As diferenças nos resultados das rubricas se mostrou estatisticamente significativa para a maioria dos casos, sendo generalizada para todas as regiões no caso das despesas totais (D.Total) e legislativas (D.Leg.). O excesso de despesas dos municípios subdivididos também se dá em todas as funções de despesas avaliadas, exceto para a região Norte. Isso significa que a subdivisão promoveu não apenas um aumento nas despesas legislativas e administrativas, que seria esperado devido à necessidade de criação de novas câmaras legislativas e prefeituras, mas também aumentos de despesas com as funções saúde e educação (D.Saúde e D.Educ.), que são funções mais diretamente ligadas ao provimento de serviços públicos. Essa despesa majorada com a função saúde por parte dos municípios subdivididos pode ajudar a explicar a melhora nos índices de mortalidade infantil que Castro e Da Mata (2017) identificaram nestes

municípios. Nota-se, também, que os maiores benefícios financeiros foram obtidos pelos municípios da região Centro-Oeste, onde foi menor a criação de municípios.

Tabela 2 – Resultado dos Pareamentos para as Receitas

Região	IPTU	ISS	R.Total
Norte	0,3 (28;32)	2,3 (35;41)	25,0 (37;50)
Nordeste	3,7 (134;810)	7,6 (115;770)	79,4** (170;876)
Centro-Oeste	5,7 (160;913)	11,8** (153;776)	143,5*** (173;929)
Sudeste	3,7** (49;130)	5,3** (43;122)	95,0*** (55;138)
Sul	1,1 (120;322)	0,9 (117;319)	46,0** (122;323)

Em destaque: diferença entre médias das rubricas dos subdivididos e não subdivididos

Teste-t: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01

(), número de observações: (subdivididos ; controle)

Os resultados do pareamento para as rubricas de receita são apresentados na Tabela 2. Observando seus resultados é possível tirar algumas conclusões sobre como os municípios subdivididos conseguiram financiar essa quantidade maior de despesas. Enquanto os aumentos na arrecadação de IPTU e ISS foram uma exceção, os aumentos nas receitas totais (R.Total) foram quase generalizados. E mesmo nos casos em que houve aumento na arrecadação de receitas próprias, esse aumento representou uma parcela diminuta do aumento observado nas receitas totais. Esses resultados indicam que o aumento nas despesas foi majoritariamente financiado por aumentos de receitas que não são de arrecadação própria do município, como as transferências federais e estaduais, por exemplo. O aumento nas receitas de transferências já havia sido constatado por Castro e Da Mata (2017) para subgrupos de municípios localizados próximos aos limites mínimos populacionais estabelecidos nos estados para que uma cisão fosse autorizada.

As exceções que observamos de aumentos na arrecadação própria no caso das regiões Sudeste e Centro-Oeste (no caso da arrecadação de ISS), não sendo consequência dos efeitos da subdivisão sobre a economia local, por esperar-se que esses efeitos já teriam sido internalizados na data para os quais se referem os dados, nos levam a concluir que nestes casos a subdivisão pode ter suprido um déficit de governabilidade que dificultava que a localidade pudesse exercer sua plena competência tributária.

A seguir apresentamos os resultados das estimações dos modelos de regressão linear utilizados para calcular os valores das rubricas municipais nas configurações de 2016 e 1988.

Na Tabela 3, na página a seguir, estão os resultados das estimativas para as rubricas de despesa. Nota-se que para todas as rubricas o coeficiente estimado para a variável População foi inferior a 1, indicando a presença de economias de escala na provisão de serviços públicos locais no Brasil. Resultado que corrobora os apresentados em Souza e Ramos (1999), que chegaram à mesma conclusão a partir de uma técnica diferente.

A presença de economias de escala, para ao menos uma categoria de despesa, também já fora constatada por Matejova *et al* (2017) para municípios da República Tcheca, e Swianiewicz e Lukomska (2017) para a Polônia. Esses resultados, juntamente com os nossos, contrastam, no entanto, com os encontrados por Holcombe e Williams (2009) para um conjunto de 487 municípios americanos, em que o coeficiente da variável população não se mostrou estatisticamente significativo quando incluído no modelo a densidade demográfica. O resultado deles se assemelha ao encontrado por Drew *et al* (2014) para a Austrália. Em todos estes casos as variáveis dependentes eram despesas *per capita*.

No caso brasileiro, o PIB *per capita* da localidade também se mostrou um elemento determinante para explicar as despesas públicas de uma municipalidade. Um aumento dessa variável está associado a maiores despesas públicas, o que caracteriza os serviços públicos municipais como um bem normal, cuja demanda responde positivamente a aumentos na renda.

A densidade demográfica mostrou-se ser, aqui, um elemento encarecedor da maioria dos serviços públicos: municípios mais densamente povoados gastam mais com funções legislativa, administrativa, saúde e despesas totais que municípios da mesma região com população e PIB *per capita* equivalentes. Isso sugere que no Brasil os custos associados a uma maior urbanização, como o encarecimento da implantação de novas facilidades de serviço público e das desapropriações necessárias para realizar obras de infraestrutura, que resultam de uma maior valorização imobiliária, se sobrepõe às economias de proximidade que podem advir de uma maior concentração populacional. A exceção em nossas estimações ficou por conta das

despesas com educação, onde observou-se que uma maior densidade demográfica está associada a despesas menores com essa rubrica.

Tabela 3 – Resultado das Estimações para as Rubricas de Despesa

	<i>Variável Dependente (log):</i>				
	D.Leg. (1)	D.Adm. (2)	D.Saúde (3)	D.Educ (4)	D.Total (5)
Constante	4,01*** (0,18)	4,56*** (0,16)	4,76*** (0,11)	5,33*** (0,10)	6,15*** (0,09)
log(Pop)	0,66*** (0,01)	0,67*** (0,01)	0,80*** (0,01)	0,85*** (0,01)	0,79*** (0,01)
log(PIBpc)	0,36*** (0,02)	0,45*** (0,02)	0,35*** (0,01)	0,27*** (0,01)	0,38*** (0,01)
log(DD)	0,03*** (0,01)	0,02*** (0,01)	0,03*** (0,004)	-0,01** (0,01)	0,02*** (0,004)
d_Norte	0,24*** (0,04)	0,20*** (0,04)	-0,07*** (0,02)	0,24*** (0,03)	-0,01 (0,02)
d_Nordeste	0,30*** (0,03)	0,20*** (0,03)	0,08*** (0,02)	0,45*** (0,02)	0,13*** (0,01)
d_Centro Oeste	0,20*** (0,02)	0,05** (0,02)	0,14*** (0,01)	0,09*** (0,01)	0,05*** (0,01)
d_Sudeste	0,37*** (0,04)	0,14*** (0,03)	0,12*** (0,02)	0,04* (0,02)	0,06*** (0,02)
Nº de Obs.	4.348	5.108	5.114	5.117	5.352
R ² Ajustado	0,81	0,77	0,93	0,93	0,94

Nota: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01

(), Erro padrão robusto a heteroscedasticidade

Entre regiões, controlados para os demais fatores incluídos nos modelos, os municípios do Nordeste apresentaram, para o ano de 2016, gastos totais aproximadamente 13% superiores aos seus parceiros das regiões Sul e Norte (que não apresentou diferença estatisticamente

significante em relação à região Sul), enquanto que os municípios do Centro-Oeste e Sudeste apresentaram despesas totais superiores a essas duas regiões em aproximadamente 5%. Esses resultados podem variar de ano para ano, mas ao menos em 2016 o setor público municipal mostrou-se maior nas regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste ante as demais.

A Tabela 4 traz os resultados das estimações para as rubricas de receita. Os resultados que encontramos sugerem existir retornos crescentes de escala para as receitas de arrecadação própria (IPTU e ISS). Neste caso a lógica de ganhos de escala é diversa daquela apresentada para as despesas: um coeficiente maior que a unidade implica em uma arrecadação proporcionalmente maior como resultado de um aumento da população.

A mesma conclusão feita para as receitas de arrecadação própria, no entanto, não se estende às receitas totais, que apresentaram uma elasticidade-população menor que a unidade. Uma possível explicação pode estar na dependência da maioria dos municípios às transferências estaduais e federais, que costumam ser diretamente relacionadas ao tamanho da população, porém não unicamente relacionadas a esse fator. Além disso, o FPM, por exemplo, além de um coeficiente mínimo para os repasses, possui também um coeficiente máximo, que restringe a importância dessa receita para os municípios mais populosos.

O PIB *per capita* também mostrou-se estar associado a arrecadações proporcionalmente maiores de receitas próprias, dando uma característica de progressividade a esses tributos. Ele também está associado a aumentos nas receitas totais dos municípios, porém em escala menor, possivelmente penalizado, neste caso, e assim como ocorreu para a variável população, pelos critérios de repartição do FPM, que privilegiam estados com baixa renda *per capita*.

A densidade demográfica apresentou sobre a arrecadação de IPTU a sua maior influência dentre todas as rubricas. Esse resultado confirma a expectativa de que municípios mais densamente povoados possuem maior potencial de arrecadação desse tributo, que está essencialmente ligado ao grau de urbanização. Para a arrecadação de ISS, no entanto, o efeito desta variável mostrou-se inexpressivo, o que permite concluir que não há uma ineficiência arrecadatória no caso deste imposto por parte de municípios menos densamente povoados e, portanto, mais ruralizados. Uma explicação para isso pode estar no fato de parte da arrecadação de ISS ser feita por meio de convênios, como o Simples Nacional, em que a arrecadação é feita pelo governo federal e repassada aos municípios.

Tabela 4 – Resultado das Estimações para as Rubricas de Receita

	<i>Variável Dependente (log):</i>		
	IPTU (1)	ISS (2)	R.Total (3)
Constante	-11,01*** (0,43)	-8,22*** (0,22)	6,37*** (0,10)
log(Pop)	1,25*** (0,02)	1,22*** (0,01)	0,77*** (0,01)
log(PIBpc)	1,12*** (0,05)	1,03*** (0,02)	0,39*** (0,01)
log(DD)	0,31*** (0,02)	-0,01 (0,01)	0,02*** (0,004)
d_Norte	-1,58*** (0,11)	0,24*** (0,06)	-0,01 (0,02)
d_Nordeste	-2,36*** (0,08)	0,32*** (0,04)	0,04** (0,02)
d_Centro Oeste	-0,33*** (0,04)	0,23*** (0,03)	0,03** (0,01)
d_Sudeste	-0,06 (0,07)	0,33*** (0,04)	0,06*** (0,02)
Nº de Obs.	4.922	4.787	5.196
R ² Ajustado	0,76	0,85	0,88

Nota: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01
(), Erro padrão robusto a heteroscedasticidade

Os coeficientes estimados para as *dummies* regionais mostram que os municípios das regiões Sul e Sudeste superam os demais em termos de arrecadação de IPTU, quando controlados os demais fatores. Neste caso, a arrecadação dos municípios da região Nordeste mostrou-se 91%⁹ inferior à dos municípios das regiões Sul e Sudeste. Quanto à arrecadação de ISS, observa-se que a região Sul apresentou uma tributação mais módica que as demais.

⁹ A interpretação das *dummies* em um modelo log-linearizado é aproximadamente igual à variação percentual para valores próximos de zero. Para valores de coeficientes mais distantes do nulo deve-se usar a fórmula apropriada: $100 \cdot (e^{\beta_1} - 1)$.

Analisando agora as receitas totais, observa-se que, neste caso, as diferenças regionais foram menos expressivas, o que pode estar ligado tanto a diferenças de política tributária, por exemplo os municípios de diferentes regiões dando prioridade a impostos diferentes, como pode ser uma consequência da eficácia das transferências intergovernamentais em equalizar as receitas dos municípios.

Passamos agora para a apresentação dos resultados da comparação entre as rubricas orçamentárias da base do Siconfi de 2016, e as rubricas da base que simula a configuração municipal de 1988, cujos os valores dos municípios que passaram por um processo de subdivisão foram previstos pelos modelos acima a partir da agregação dos valores da população, PIB *per capita* e área (densidade demográfica) de seus municípios originados¹⁰.

A Tabela 5 traz os resultados dessa simulação para todas as rubricas. No caso das rubricas de despesa, para todas elas a base com a configuração municipal de 1988 apresentou gastos menores que o da configuração de 2016.

O total das despesas previstas pela simulação, caso existisse em 2016 a mesma quantidade de municípios que em 1988, foi R\$ 25,6 bilhões menor que o valor observado no Siconfi para aquele ano. Esse é o valor estimado para o acréscimo nas despesas públicas municipais como resultado das subdivisões municipais ocorridas após 1988, segundo a metodologia adotada aqui. Com isso, constatamos que, apesar de o número de municípios ter aumentado em 33% durante esse período, passando de 4.183 municípios para 5.570, o aumento nas despesas como decorrência desse processo foi de apenas 4,8%. Isso pode ser uma consequência do fato da oferta de serviços públicos e, portanto, a despesa com estes serviços, dependerem largamente da população atendida, que é igual em ambas as bases, assim como o PIB e a área total. Ainda assim, as subdivisões resultaram em um aumento nas despesas públicas correspondente a 16,5% do déficit primário observado no ano de 2016¹¹, e o valor estimado refere-se apenas ao custo adicional calculado para um único ano.

Tabela 5 – Resultado das Simulações (Configuração 2016 vs 1988)

¹⁰ Não houve casos de municípios formados a partir de territórios localizados em dois estados diferentes, tampouco duas regiões diferentes.

¹¹ R\$ 155,7 bilhões para o setor público consolidado.

	Configuração 2015 (A)	Configuração 1988 (B)	Diferença (A - B)
D.Leg.	15.309	14.181	1.128
D.Adm.	60.161	53.917	6.244
D.Saúde	134.131	127.997	6.134
D.Educ.	146.958	140.180	6.778
D.Total	560.075	534.468	25.607
IPTU	31.385	32.594	-1.209
ISS	52.882	52.222	660
R.Total	618.268	588.820	29.448

Valores em R\$ milhões

Nas demais rubricas de despesa também observamos que haveria uma economia de recursos no caso de uma quantidade menor de municípios. A economia com despesas administrativas seria proporcionalmente maior que a observada para as demais funções de governo analisadas neste estudo, e são justamente as que possuem uma natureza mais ligada à burocracia e menos diretamente relacionadas à provisão de serviços públicos.

Quanto às receitas, a arrecadação de IPTU teria sido maior com uma configuração que envolvesse menos municípios mais populosos, refletindo o fato de que municípios menores têm maior dificuldade em tributar os bens imóveis de seus cidadãos. A arrecadação de ISS permaneceria relativamente estável, possivelmente por consequência da diferença pouco significativa na capacidade de arrecadação deste imposto entre municípios grandes e pequenos. No caso da receita total, observaríamos, em consonância com a redução da despesa total, uma diminuição do componente municipal na estrutura do Estado. A diminuição nas receitas totais é consequência do fato de existir, sob a configuração municipal de 1988, uma parcela de municípios com receitas individuais mais elevadas do que as observadas para eles na base de

2016, mas não suficientemente elevadas para compensar a quantidade menor de municípios. E observando-se que as receitas de arrecadação própria teriam se mantido relativamente estáveis, depreende-se que a diminuição de receita decorreria de menores transferências por parte dos governos estaduais e federal, o que poderia viabilizar cargas tributárias menores para esse entes.

Na Tabela 6 são apresentados os resultados da simulação apenas para os municípios que passaram por um processo de subdivisão entre 1988 e 2016. Na configuração de 2016 são apresentadas as rubricas orçamentárias destes municípios conforme cadastradas no Siconfi, enquanto na configuração de 1988 são apresentados os valores previstos para suas rubricas após terem sua população, PIB e área agregados às dos municípios aos quais deram origem. Essa verificação é importante para validar o modelo estimado: ele deve ser capaz de promover um aumento nas rubricas destes municípios como consequência de suas variáveis explicativas terem sido majoradas.

Tabela 6 – Rubricas Orçamentárias dos Municípios Originadores

	Configuração 2015 (A)	Configuração 1988 (B)	Diferença (A - B)
D.Leg.	3.430	3.806	-376
D.Adm.	16.198	16.378	-180
D.Saúde	32.334	35.444	-3.110
D.Educ.	34.917	41.678	-6.761
D.Total	127.410	143.391	-15.981
IPTU	5.066	6.954	-1.888
ISS	9.117	10.201	-1.084
R.Total	140.861	159.585	-18.724

Soma dos valores das rubricas dos municípios originadores (que já existiam em 1988)

Valores em R\$ milhões

Nota-se que os valores previstos pelos modelos para as rubricas destes municípios originadores sob a configuração de 1988 é, em todos os casos, maior que os observados na base original do Siconfi. No caso das despesas com a função administrativa o acréscimo observado é pequeno, não sendo muito afetado pelo aumento nas variáveis explicativas, o que pode ser consequência do fato de que para estes municípios, em sua maioria pequenos, as despesas com esta função possivelmente estão próximas do mínimo necessário para manter o funcionamento da máquina administrativa. Os aumentos nas despesas com as funções legislativa, saúde e educação foram mais expressivas em suas respostas aos aumentos nas variáveis explicativas.

Quanto ao aumento nas despesas totais observado para estes municípios, ele foi mais que compensado pela eliminação dos municípios que surgiram após a data de corte, fazendo com que o total das despesas municipais sob a configuração de 1988 fosse menor, diminuição explicada pelo melhor aproveitamento das economias de escala.

Observando-se as receitas, percebe-se que sob a configuração de 1988 os municípios originadores arrecadariam uma receita maior, tanto de receitas próprias como de receita total, atestando o efeito da majoração das variáveis explicativas sobre estas rubricas. Estes aumentos, no entanto, foram parcialmente abatidos pela eliminação dos municípios originados, no caso do IPTU; e revertidos para decréscimos no caso da receita com o ISS e a receita total.

5. Conclusão

Ao longo deste trabalho procuramos realizar experimentos que evidenciassem os aspectos fiscais das emancipações municipais que observamos no Brasil após o ano de 1988.

Evidenciamos, em um primeiro momento, que essas subdivisões ocorreram, em sua maioria, em áreas rurais e, portanto, dentro do grupo que Bartolini (2015) concluiu ser benéfico para o crescimento econômico. Fica como sugestão para pesquisas futuras fazer uma análise mais acurada para verificar se esse efeito existiu no Brasil, e em que medida.

Também mostramos que a parábola, ou curva-U, caracteriza, em alguma medida, a dinâmica dos custos *per capita* na provisão de serviços públicos por parte dos municípios brasileiros, apesar de verificarmos que o crescimento dos custos *per capita* para os municípios de grande população ter se mostrado bastante sutil. Ficou evidente, no entanto, que os municípios pequenos apresentam maiores custos médios, e o fato da maioria dos municípios resultantes das subdivisões ocorridas após 1988 serem pequenos (menores que 25 mil habitantes) nos indicou que as emancipações municipais potencialmente aumentaram a ineficiência do estado brasileiro.

Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-25, set. 2020

O pareamento entre municípios reunificados e não subdivididos nos permitiram identificar aumentos estatisticamente significantes nas despesas dos municípios que se subdividiram, e concluímos que esses aumentos só foram possíveis por conta do incremento que esses municípios experimentaram nas suas receitas de arrecadação não própria.

Finalmente, estimamos em R\$ 25,6 bilhões o aumento nas despesas públicas municipais, para o ano de 2016, resultante das subdivisões ocorridas após 1988, e consequência das perdas de economias de escala que decorreram desse processo.

6. Bibliografia

BARTOLINI, D. Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions. OECD Regional Development Working Papers, Paris: OCDE, 2015. 23 p.

BREMAEKER, F. E. J. A Importância do FPM para as Finanças Municipais e seu Papel na Equalização das Receitas. Estudo Técnico N° 105, Salvador: Associação Transparência Municipal, 2010. 26 p.

BREMAEKER, F. E. J. Pactuação Federativa Municipalista: os Desafios da Repartição de Renda Pública no Brasil. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2007.

BYRNES, J.; DOLLERY, B. Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. Urban Policy and Research, v. 20, n. 4, p. 391-414, 2002.

CASTRO, M.; DA MATA, D. Breaking-Up: Do Smaller Jurisdictions Provide Better Public Services?. 2017. Não Publicado.

DREW, J.; KORTT, M. A. Economies of Scale and Local Government Expenditure: Evidence From Australia. Administration and Society, v. 46, n. 6, p. 632-653, 2014.

FERRARI, S. Criação de Municípios e Debate Científico. Revista de Informação Legislativa, v. 53, n. 211, p. 55-80, 2016.

Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-25, set. 2020

HANSEN, W.; HOULBERG, K; PEDERSON, L. H. **Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?**. Scandinavian Political Studies, v. 37, n. 2, p. 196-214, 2014.

HOLCOMBE, R. G.; WILLIAMS, D. W.; **Are There Economies of Scale in Municipal Government Expenditures?**. Public Finance and Management, v. 9, n. 3, p. 416-438, 2009.

HOLZER, M.; FRY, J.; CHARBONNEAU, E.; VAN RYZIN, G.; WANG, T.; BURNASH, E. **Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency.** Newark: School of Public Affairs and Administration (Rutgers), 2009. 46 p.

MATEJOVA, L.; NEMEC, J.; KRAPEK, M.; KLIMOVSKY, D. **Economies of Scale on the Municipal Level: Fact or Fiction in the Czech Republic?**. Journal of Public Administration and Policy, v. 10, n. 1, p. 39-59, 2017.

OATES, W, E. **An Essay on Fiscal Federalism.** Journal of Economic Literature. v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

ROESEL, F. **Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? Evidence From Germany Using the Synthetic Control Method.** European Journal of Political Economy, v. 50, p. 22-36, 2017.

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. **The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects.** Biometrika, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.

RUBIN, D. B. **Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate.** Journal of Educational Statistics, v. 2, n. 1, p. 1-26 1977.

SOUKOPOVA, J.; NEMEC, J; MATEJOVA, L.; STRUCK, M. **Municipality Size and Local Public Services: Do Economies of Scale Exist?**. Journal of Public Administration and Policy, v. 7, n. 2, p. 151-171, 2014.

SOUTHWICK, L. **Economies of Scale in Local Government: General Government Spending.** iBusiness, v. 4, p. 265-278, 2012.

SOUZA, M. C. S.; RAMOS, F. Eficiência Técnica e Retornos de Escala na Produção de Serviços Públicos Municipais: o Caso do Nordeste e do Sudeste Brasileiros. Revista Brasileira de Economia, v. 4, p. 433-461, 1999.

SWIANIEWICZ, P.; LUKOMSKA, J. Is Small Beautiful? The Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments. Urban Affairs Review, 2017. 24 p.

TIEBOUT, C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TOMIO, F. R. L. A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 48, p. 61-89, 2002.