



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Para além de *sístoles* e *diástoles*:  
capacidade estatal, receita e *policies*  
nos municípios brasileiros  
[versão preliminar]

André Marenco [UFRGS]

Maria Tereza Blanco Strohschoen [UFRGS]

William Joner [UFRGS]



AT Estado e Políticas Públicas

## Apresentação

Diagnósticos sobre relações intergovernamentais e implementação de políticas públicas após a Constituição de 1988, enfatizaram sejam os elementos de descentralização (Samuels, 2004; Stepan, 2004; Falletti, 2010), centralização (Arretche, 2009; 2013) ou coordenação federativa (Abrucio, Franzese & Sano, 2013). Sem desprezar mecanismos institucionais que estruturam relações verticais entre governos federal, estadual e municipais, este trabalho pretende analisar **diferenças entre** os 5,5 mil municípios brasileiros no que diz respeito a indicadores de sua capacidade estatal (Evans, 1995; Cingolani, 2013 ; IPEA, 2014). Busca-se examinar em que medida transferência de receitas, responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais, representou efetiva ampliação em seu poder para tributar e implementar políticas públicas. Adotou-se definição restrita de capacidade estatal, utilizando-se a “escala weberiana” proposta por Evans & Rauch (1999) sua como medida. Para operacionalizá-la, foi considerada a proporção de “estatutários com formação superior” entre servidores públicos nas 5,5 mil administrações municipais brasileiras. Como variável dependente, foi utilizada a arrecadação de IPTU como proporção da receita municipal.

## Municípios, capacidade estatal e tributação sobre propriedade urbana

A Constituição de 1988 promoveu descentralização política com transferência de receitas, responsabilidades e autoridade administrativa, fiscal e política para governos sub-nacionais, associada à maior disponibilidade de recursos financeiros gerada pelo incremento em receitas próprias e de transferências inter-governamentais. Desde 2003 as transferências voluntárias<sup>1</sup> para municípios ultrapassaram a cota destinada aos Estados, revelando oportunidades crescentes para obtenção de receita através de convênios e programas conjuntos com a União (Falleti, 2006), além do fato de terem-se tornado recursos atraentes e cobiçados enquanto fonte de implementação adicional para outras políticas públicas no nível local (Soares, 2012). O novo status conferiu ao poder local relativa autonomia político-jurídica; crescente participação na receita fiscal através de taxação própria e, principalmente, de transferências constitucionais e legais da União e dos estados aos municípios; e com as políticas de municipalização de serviços, significativa responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico local e serviços.

Diferentes diagnósticos sobre relações intergovernamentais e implementação de políticas públicas neste período, enfatizaram alternativamente o predomínio de elementos de **descentralização** (Stepan, 1999; 2004; Samuels & Abrucio, 2000; Samuels, 2004; Falleti, 2010), **centralização** (Arretche, 2009; 2013;

---

<sup>1</sup> Tal modalidade de transferência foi definida pelo artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 como “a 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”.

Almeida, 2005; Melo, 2005) ou **coordenação federativa** (Abrucio & Sano, 2011; Abrucio, Franzese & Sano, 2013).

Analisando modelos de federação em relação à disposição de variáveis quanto ao grau de restrições ao poder central e a implementação de uma agenda de preferências majoritárias, Stepan (1999) considerou a existência de (i) sobrerrepresentação da câmara territorial, (ii) a abrangência de políticas sob jurisdição desta instância, (iii) as margens de autonomia das unidades federadas para legislar e, (iv) o índice de nacionalização do sistema partidário. Comparando um conjunto de federações (Índia, Espanha, Alemanha, Estados Unidos e Brasil), Stepan classifica este último como um caso extremo de federação *demos constraining*, dotada de estrutura institucional com fortes incentivos centrífugos e restritivos à maiorias no poder central.

Incorporando uma dimensão temporal à análise, Falletti (2005, 2010) considera que resultados políticos e institucionais sob a forma de centralização/descentralização dependem da sequência verificada nos processos de descentralização que se seguem à democratização: administrativa (a), fiscal (f) e política (p). Do ponto de vista de autoridades centrais, a sequência preferida seria **a>f>p**, ou seja, iniciando por uma transferência de encargos administrativos, posteriormente recursos fiscais e, apenas por fim, prerrogativas políticas. Inversamente, sob a perspectiva de agentes e governos sub-nacionais, a sequência almejada seria aquela de **p>f>a**, correspondendo a uma obtenção de autonomia política através da eleição de governos subnacionais, geração de recursos fiscais através de tributação própria e, finalmente, a responsabilidade por encargos

administrativos. Ainda conforme Falletti, no Brasil a realização de eleições municipais durante o autoritarismo militar, reforçada por eleições para governos estaduais (1982) e municipais (1982 e 1985) previamente ao retorno da competição presidencial pós-redemocratização, somado à descentralização fiscal proporcionada pela Constituição de 1988, teriam conformado uma trajetória (p>f>a) com incentivos à descentralização e reforço de governos subnacionais.

Por outro lado, refutação do argumento sobre o poder de veto exercido por governos subnacionais e a sobrerrepresentação de minorias territoriais foi desenvolvido, mais recentemente, por Arretche (2009; 2013). Mobilizando evidências a partir da aprovação de emendas constitucionais e leis ordinárias sobre matéria tributária, Arretche conclui –contrariamente a Stepan– que uma maioria formada pela representação dos menores estados pode, eventualmente, vetar legislação de uma maioria nacional, mas não parece capaz de tiranizar sobre uma minoria de estados mais populosos. Da mesma forma, Arretche (2013) refuta a proposição de que governos subnacionais disporiam de amplas prerrogativas legisferantes. Decisões referentes a regulamentação de serviços de água, energia, telecomunicações, trânsito, transportes, educação, tributos sobre circulação de mercadorias são exclusivas da União, que compartilha com estados e municípios legislação sobre políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transportes urbanos. Finalmente, segue Arretche, a baixa coesão das bancadas estaduais no Senado constituiria evidência negativa sobre inferências extraídas a partir de índices de nacionalização partidária.

Interpretação alternativa aos modelos de *autonomismo centrífugo* versus *centralização hierárquica*, foi desenvolvido mais recentemente sob a fórmula da “cooperação federativa”. Aqui a ênfase recai nos arranjos intergovernamentais horizontais a exemplo de sistemas de políticas públicas (Franzese, 2010), consórcios intermunicipais (Dieguez, 2011), regiões metropolitanas (Fernandes e Araújo, 2015), arranjos metropolitanos (Klink, 2010) e estruturas de articulação interestaduais a exemplo de conselhos como Confaz, Conass e Consed (Abrucio & Sano, 2011). Assumindo, em um primeiro momento, uma atuação como *advocacy* frente ao governo central, e , posteriormente, parcerias horizontais entre governos subnacionais, estas experiências configurariam um modelo de “federalismo cooperativo” (Abrucio, Franzese & Sano, 2013), responsável por tornar as relações intergovernamentais no Brasil mais complexas do que o sugerido pelos vetores centralização/descentralização.

Sem desprezar mecanismos institucionais que estruturam relações **verticais** entre governos federal, estadual e municipais, este trabalho pretende analisar diferenças **horizontais** entre os 5,5 mil municípios brasileiros no que diz respeito a indicadores de sua capacidade estatal (Evans, 1995; Kohli, 2010; Cingolani, 2013 ; IPEA, 2014; Evans, Huber & Stephans, 2014; Centeno, Kohli & Yashar, 2016; Gomide & Boschi, 2016). Busca-se examinar em que medida transferência de receitas, responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais, representou efetiva ampliação em seu poder para tributar e implementar políticas públicas. Dessa forma, o presente trabalho também busca analisar as questões suscitadas sob ótica do plano municipal, âmbito no qual as políticas públicas são

implementadas e que, aos poucos, vem ganhando relevância na literatura da Ciência Política (Pereira, Nakabashi e Sachida, 2011).

A literatura sobre *state capacities* tem sido profícua em empregar este modelos para a análise de problemas diversos como controle da violência (Huntington, 1968), crescimento econômico (Evans, 1995; Evans & Rauch, 1999; Fiani, 2014; Gomide, Silva & Pires, 2014), prosperidade (Acemoglu & Robinson, 2012), condições favoráveis para democracias (Tilly, 2007) ou qualidade de democracias (Rothstein, 2011). Por outro lado, a amplitude analítica conferida ao conceito de “capacidades estatais”, terminou por associá-lo a dimensões “coercitiva”, “legal”, “administrativa”, “fiscal”, “política”, “transformativa” e “territorial”. Não parece difícil identificar uma sobreposição dos **meios** necessários para a provisão de capacidade estatal (coerção, leis, burocracia administrativa), com **efeitos** produzidos por sua disponibilidade, como ampliação da arrecadação fiscal, potencial para regulamentação do investimento, oferta de serviços públicos, legitimidade política.

Pretende-se, na análise a seguir, separar mecanismos e efeitos associados a capacidades estatais nos governos municipais. No federalismo brasileiro, municípios não possuem prerrogativas no exercício da coerção ou promoção de segurança pública, não permitindo a busca de diferenças salientes neste quesito que pudesse explicar variações em termos de sua capacidade para alterar ou interferir sobre relações entre agentes públicos e privados no plano local. Municípios estão também submetidos a arranjo jurídico emanado da Constituição Federal, com margens restritas de inovação legal sem que estas possam ser consideradas

inconstitucionais. Governos municipais possuem prerrogativas de legislar sobre tributos municipais, como IPTU ou ISS, mas as variações na legislação tributária e fixação de alíquotas devem ser interpretadas mais como efeito da interação entre governos e agentes privados locais, conformada por *state capacities* portadas pelos primeiros do que fato gerador destas.

Nesta perspectiva, a opção metodológica adotada foi a de empregar sentido restrito a “capacidades estatais”, delimitando-a ao tamanho e profissionalização da burocracia governamental municipal. Considera-se que esta dispõe de uma estrutura institucional específica que amplia o poder de agência estatal (Grín, 2012). Assim, o desempenho do aparato burocrático fortalece as habilidades do Estado as condições para implementar políticas (Olsen 2005; Evans 1995; Evans & Rueschmeyer 2002; Geddes 1986; Selznick 1984). Evans e Rauch (1999) consideraram recrutamento meritocrático e carreiras profissionais de longo prazo como indicadores para construir uma “escala weberiana” visando mensurar a profissionalização do serviço público em uma amostra de 35 países em desenvolvimento, entre os anos 1970/90. Seus resultados mostraram forte correlação ( $r=0.67$ , significativa a 1%) entre índices de profissionalização burocrática e crescimento econômico, medido pela variação no PIB per capita no período. Em contraste, foi descartada relação inversa (desenvolvimento > profissionalização) rejeitando suposição de que profissionalização na administração pública fosse produto de prosperidade econômica<sup>2</sup>. Posteriormente, Kohli (2010), adaptou a

---

<sup>2</sup> “virtually no association emerged between the degree of approximation to Weberian characteristics and initial levels of per capita income in this sample of developing countries ( $r = .05$ )” (Evans & Rauch, 1999: 756).



“escala weberiana”, como uma *proxy* de “capacidade estatal”, replicando novamente a relação entre qualidade da burocracia pública e indicadores de desempenho econômico de países em desenvolvimento.

Pode-se encontrar reduzido número de trabalhos que dedicam-se a investigar dimensão e perfil de burocracias governamentais locais no Brasil e sua relação com a implementação de *policies* municipais. Analisando a dimensão do funcionalismo público nos municípios brasileiros no intervalo dos mandatos executivos municipais de 2005/08, Barone (2010) registrou uma variação de 18% no contingente de servidores públicos, com um incremento de 38,5% no volume de gasto com pessoal, a despeito de redução (-2,2%) na participação relativa dos salários no orçamento das administrações locais. Para explicar este fenômeno, Barone identificou três padrões: (i) prefeitos em primeiro mandato contratam mais servidores, ampliando o gasto com pessoal do que o promovido por *incumbents* reeleitos; (ii) quanto maior a competição eleitoral, maior a expansão do emprego público municipal pós-eleitoral; (iii) ocorrência de padrões partidários em relação à expansão do emprego público municipal (Barone, 2010). Paralelo, os resultados de Vieira (2009) indicaram que o escopo do setor público municipal seja positivamente correlacionado com a expectativa de transferências intergovernamentais, e esteja associado negativamente com a projeção da produção privada local.

Contribuição significativa pode ser encontrada no trabalho de Batista (2015) analisando o impacto de medidas de qualidade da burocracia municipal e a implementação de recursos provenientes de transferências federais. Utilizando

---

dados da fiscalização exercida pela Controladoria Geral da União através de sorteios de municípios, a autora encontrou relação significativa entre número de funcionários por habitante e proporção de servidores com escolaridade superior e menor frequência de irregularidades no uso de recursos federais.

Assim, tamanho e perfil profissionalizado do serviço público local ampliam o potencial para eficiência na alocação de recursos originários de transferências federais. Contudo, o problema a ser respondido neste trabalho possui uma inflexão distinta, buscando responder se a *expertise* técnica e autonomia política de burocracias profissionalizadas amplia a probabilidade para a adoção de legislação e *policies* orientadas por parâmetros redistributivos, envolvendo identificação de perdedores –patrimônio imobiliário urbano- com custos políticos e eleitorais decorrentes de provável rejeição ao incremento em carga tributária específica.

Perspectiva alternativa para explicar variações horizontais entre governos municipais diz respeito ao impacto de ciclos eleitorais e partidários, traduzidos em “ideologia”, “competição”, “dominância” e “alinhamento intergovernamental” sobre (1) escolhas sobre gasto, taxaço e políticas públicas, e (2) padrões de relações intergovernamentais. Conforme Campello de Souza (2006) sua influência se faz sentir sob a forma da constituição de dois sub-sistemas partidários: competitivo nos maiores municípios e centros urbanos e oligárquico ou não-competitivo nos pequenos municípios, marcados pela presença ainda expressiva de população rural. Da mesma forma, Kerbaux, em trabalho voltado para o exame do Poder Legislativo em escala local, verifica a presença de uma tensão entre uma lógica clientelista e outra, fundada em procedimentos universais (Kerbaux, 2005).

Na mesma direção, Avelar & Walter (2008) analisando as eleições municipais de 1996, 2000 e 2004 registraram os efeitos da mudança sócio-econômica provocada pela urbanização sobre a manutenção de bases da política tradicional. Seus achados mostraram uma predominância de partidos de centro e esquerda em cidades com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de partidos de centro associados a IDH médio e partidos conservadores tradicionais em municípios pequenos e com pior qualidade de vida. É este contexto tradicional que se pode identificar maior frequência de continuidade do mesmo partido à frente do governo municipal. Em resumo, em municípios com menor urbanização e/ou industrialização, mudanças políticas e incremento na competição eleitoral ocorreriam de modo mais lento. Em direção oposta a este argumento, Almeida & Piquet (2003) e Piquet & Almeida (2008) concluíram não haver diferenças significativas nos padrões de competição eleitoral e força partidária baseadas no tamanho de cada município. Conforme estes autores, o sistema partidário local não possui uma dinâmica inteiramente autárquica, prevalecendo, ao contrário, sua articulação aos sub-sistemas partidários estaduais e nacional. Felisbino, Bernabel & Kerbauy (2012) encontraram resultados evidenciando a relevância da mobilização de recursos econômicos na competição eleitoral municipal. Codato, Cervi e Perissinotto (2013) revelaram a importância de variáveis políticas, como a condição de incumbent, coalizões eleitorais e partidos e receita financeira eleitoral como fatores que ampliam oportunidades na eleição de prefeitos municipais. Marenco (2013) indicou que alinhamento com o governo federal constitui trunfo para candidatos locais: eleições em que partidos que integram o governo federal foram vitoriosos correspondem a 70,1% dos municípios no pleito municipal de 2008. Em contraste, partidos opositores conseguiram

conquistar prefeituras dominadas por governistas em não mais do que 1 de cada 10 municípios brasileiros. A principal conclusão indica a presença prevalente de um componente nacional na disputa local, somente neutralizado de modo parcial quando prefeitura e governo estadual estão nas mãos de partidos opositoristas. Estudo de Sátyro (2013) revelou que a política no nível subnacional importa para a redistribuição de renda, e apresentou evidências de que partidos de centro e de direita tiveram um efeito redistributivo maior do que os governos petistas no período analisado.

### **Porque se taxa pouco IPTU no Brasil?**

O debate brasileiro sobre política fiscal e relações intergovernamentais concentra-se sobre a dimensão comparativa da carga tributária em relação ao PIB, bem como a participação dos diferentes entes federados na receita disponível total (Paes e Bulgarin, 2006). Em 2013, a carga tributária bruta no Brasil representava 33,7% do Produto Interno Bruto, um pouco abaixo da média (35%) dos países da OCDE (Receita Federal do Brasil, 2014: 10). Em termos da competência em sua geração, conforme dados da Receita Federal (RFB, 2014: 5), tributos federais arrecadaram 23,3% do PIB, acima da receita produzida por taxaço estadual (8,5%) e municipal (1,9%). Por outro lado, a composição da carga tributária em relação a sua base de incidência tem sido mais negligenciada: enquanto bens e serviços (41,2%), salários e mão de obra (21,5%) respondem por quase dois terços da receita arrecadada, renda, lucro e ganhos (19,9%) e bens patrimoniais (3,6%) revelam uma subtaxação de ativos ligados à propriedade, o que torna-se mais saliente quando

comparado à tributação patrimonial em países da OCDE (RFB, 2014: 12). Os 1,3% de tributos patrimoniais arrecadados no Brasil distam dos valores registrados em economias de mercado como EUA (2,8%), Canadá (3,2%), França (3,8%) ou Reino Unido (4,1%). O predomínio de tributos indiretos produz efeito regressivo sobre a distribuição de renda, uma vez que incrementa sua concentração pós-taxação.

Segundo Guedes (2001), a política fiscal é o ponto culminante do processo de planejamento e condição necessária para aumentar a autonomia municipal, ampliar sua capacidade de arrecadação própria e reduzir a dependência das transferências federais e estaduais. Os municípios possuem competência para tributar a propriedade imobiliária urbana e sua transmissão, podendo definir taxas, isenções, cadastro, arrecadação e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI)<sup>3</sup>. Possuem, principalmente, a arrecadação do Imposto Sobre serviços (ISS), que em 2014 representou R\$ 55,4 bilhões ou 3% da receita tributária nacional equivalente a 1% do PIB brasileiro. Ao seu lado, o IPTU somou R\$ 27,9 bilhões, equivalente a 1,5% da receita fiscal nacional ou, ainda, 0,51% do PIB brasileiro (RFB, 2014: 15). Em 86% dos municípios, a arrecadação do IPTU é inferior a receita gerada pelo ISS (RFB, 2014) A importância dos “serviços” na arrecadação tributária municipal, respondendo por aproximadamente duas vezes a receita proveniente da propriedade territorial urbana, produz consequências sob a forma de incentivo à competição fiscal entre municípios e impacto regressivo da taxaçoão (Afonso e Castro, 2014).

---

<sup>3</sup> Outros tributos patrimoniais são de competência da União (Imposto Territorial Rural) ou dos estados (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores e Imposto sobre Transmissão, Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos).

Estudo comparativo empreendido por De Cesare (2010) com base em 66 jurisdições subnacionais em 13 países da América Latina revelou igualmente reduzida participação do imposto sobre propriedade imobiliária na geração da receita de instituições públicas da região, situando-se em valores médios equivalentes a 1,6% do total arrecadado. Chile (3,3), Panamá (2,2) e Paraguai (1,9) situam-se nos patamares superiores em relação à importância desta receita, enquanto Costa Rica (0,6), Peru (0,9) e República Dominicana (0,9) representam casos de menor participação relativa de tributos sobre propriedade imobiliária na receita estatal. Considerando jurisdição dos órgãos responsáveis por lançamento, arrecadação e fiscalização deste tributo, De Cesare identificou o Chile como o caso de maior centralização na sua administração, enquanto Venezuela, Brasil (no caso do IPTU) e Argentina (*Tasas Municipales*), aqueles de competências mais descentralizadas.

Como pode ser explicada esta subtaxação do IPTU? Para Sepúlveda e Vazquez (2009) a participação do IPTU na receita municipal é uma função do tamanho do município, uma vez que localidades pequenas implicam em menor base tributária; Smolka e Furtado (1994) e Mattos, Rocha e Arvate (2011), testam relação entre maior volume de transferências do governo central e uma redução nos incentivos para eficiência na arrecadação de impostos locais; Garson (2007) analisa investimentos administrativos na manutenção de cadastros, monitoramento e revisão de valores venais, uma vez que a arrecadação não baseia-se em declaração, mas na comprovação efetiva da propriedade e suas dimensões; Bahl (2009) e Afonso, Araújo e Nóbrega (2012, 2013) enfatizam os custos políticos e

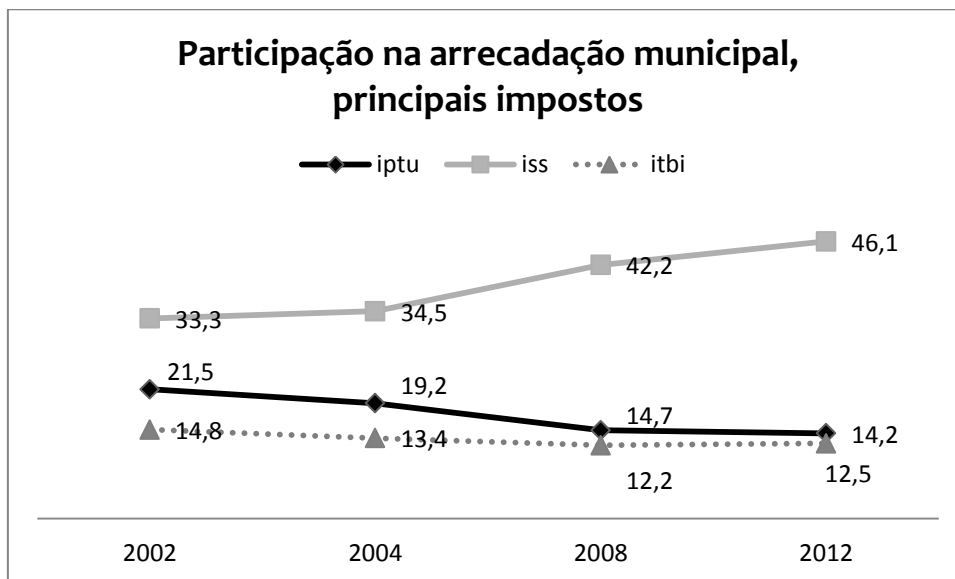
administrativos para a aprovação de impostos patrimoniais, decorrentes de pontos de veto para decisões legislativas e dificuldades operacionais para gravação e recolhimento.

Taxação progressiva sobre propriedade imobiliária identifica um tipo de política redistributiva (Lowi, 2009; Sefter, 2006; Cook, 2010; Steinmo, 1989) caracterizada por modificar a alocação de recursos existentes. À medida em que impõe perdas a interesses delimitados e identificáveis sob a forma dos custos necessários para a geração de uma receita nova, transferida sob a forma de benefícios concentrados a outros grupos sociais ou econômicos, políticas produzidas em arenas redistributivas projetam conflitos de soma-zero mais intensos entre perdedores e ganhadores. Ao contrário de tributação indireta cujos custos se distribuem de modo difuso entre todos os contribuintes –independente de sua renda pré-tributação- dificultando a percepção de ônus ou perdas, e os benefícios muitas vezes são alocados de modo concentrado (e, por isto, potencialmente com alto *feedback positivo*), taxaço progressiva sobre a propriedade mobiliza reações de potenciais alvos da redistribuição fiscal. O fato de envolver, ainda, tributação sobre *fixed assets* (Boix, 2003) explicaria ampliação de áreas de veto sobre esta *policy*. Analisando comparativamente Estados Unidos, Reino Unido e Suécia, Steinmo (1989) identificou uma associação entre maior fragmentação política e institucional, incremento relativo de taxaço progressiva e menor arrecadação de tributos indiretos sobre consumo no caso norte americano; governos de maioria unipartidária como no Reino Unido tendem a promover alternância entre políticas fiscais progressivas e regressivas e governos minoritários ou de coalizão, a exemplo

da Suécia, aumentam a probabilidade de políticas conciliatórias e de taxaço indireta sobre consumo, o que aumenta o apoio a gastos redistributivos e reduz a evasão de investimentos.

### Procedimentos e resultados

Primeiro passo na análise dos dados consistiu em considerar a participação relativa dos principais tributos municipais na arrecadação de impostos pelos governos municipais em um intervalo de 10 anos, entre 2002 e 2012. A literatura sobre política fiscal nos governos municipais –revisitada acima- chama a atenção para a contribuição reduzida do imposto sobre o patrimônio territorial urbano nos impostos arrecadados, sobretudo quando cotejado com receita gerada por impostos indiretos. As informações podem ser examinadas no gráfico abaixo:

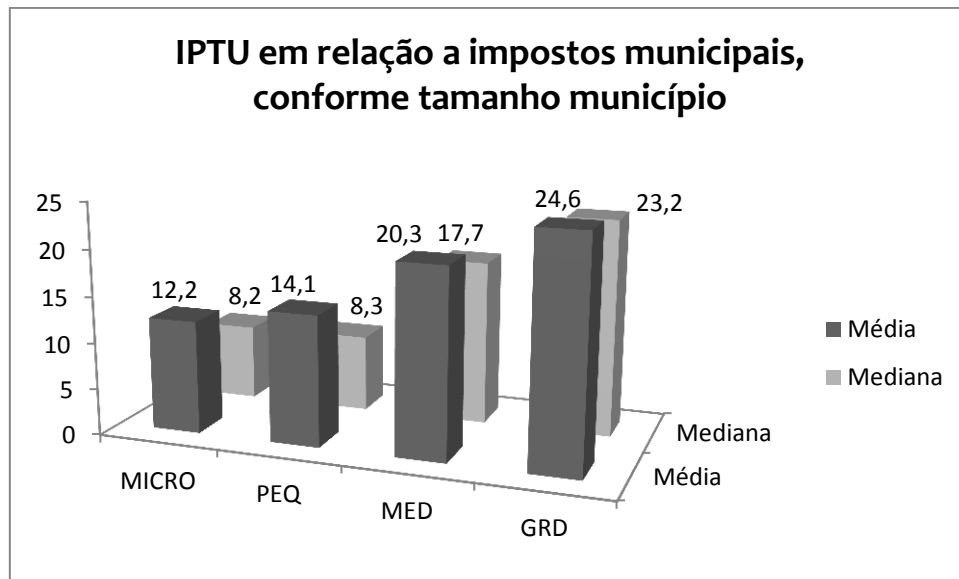


Fonte:FINBRA, Atlas-UFRGS



A participação do IPTU na arrecadação fiscal dos municípios brasileiros apresenta trajetória decrescente. Situando-se em 21,5% dos valores médios arrecadados pelos governos municipais em 2002, este percentual apresenta sucessivas reduções, alcançando apenas 14,2% da carga tributária local dez anos mais tarde, representando uma queda de 33,9% na contribuição relativa deste tributo para a receita própria das administrações dos municípios. Em 2012, a participação do IPTU nivelou-se com o aporte representado pelo Imposto Sobre Transmissão Intervivos (ITBI), que apresentou comportamento mais estável ao longo deste intervalo temporal. Inversamente, o Imposto Sobre Serviços (ISS) apresenta um incremento em sua participação, de 33,3% em 2002, para 46,1, em 2012, correspondendo a um aumento de 38,4% de seu peso relativo.

Hipótese que tem sido apontada como provável explicação para variações na arrecadação do IPTU está relacionada ao tamanho dos município. Cidades de pequeno porte e população apresentariam base tributária mais reduzida, ao mesmo tempo que custos de transação política mais elevados, decorrentes da proximidade pessoal entre autoridades e potenciais contribuintes. Para verificar esta ocorrência, os municípios foram divididos, conforme sua população, em “micro” (menos de 10 mil habitantes), “pequenos” (10 a 50 mil habitantes), “médios” (50 a 100 mil) e “grandes” (acima de 100 mil habitantes). Foram considerados os valores médios e medianos relativos à participação do IPTU na arrecadação municipal. Os resultados são apresentados no gráfico seguinte:

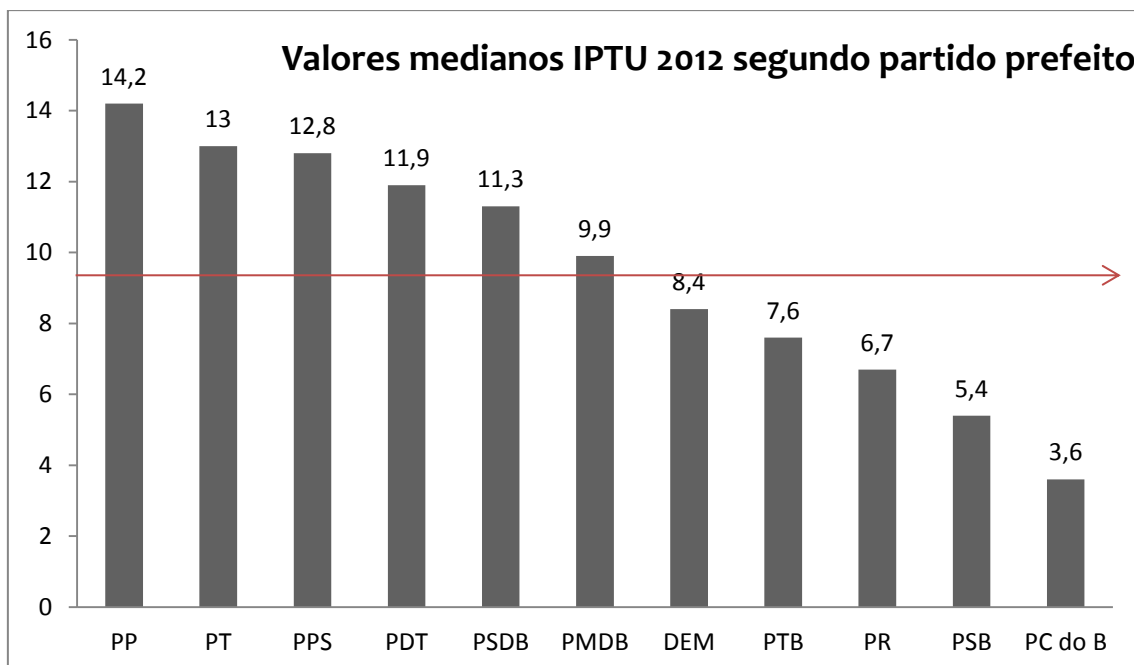


Fonte: FINBRA, IBGE, Atlas-UFRGS

Conforme o previsto, observa-se uma variação saliente na contribuição do imposto imobiliário urbano para a receita municipal, conforme aumenta o tamanho de cada cidade. Em municípios de porte “micro” o IPTU representa apenas 12,2% dos tributos arrecadados. No extremo oposto, em cidades com mais de 100 mil habitantes, o imposto sobre o patrimônio territorial urbano atinge a escala de 24,6% da receita tributária municipal. Paralelo, deve-se salientar o comportamento dos valores médios e medianos, conforme o tamanho dos municípios. Observa-se uma discrepância maior nas “micro” e “pequenas” cidades, enquanto os valores tornam-se mais homogêneos, com o aumento da escala urbana.

Em que medida, partidos fazem diferença na definição da política fiscal das administrações municipais brasileiras? É de se esperar que partidos de esquerda adotem programas redistributivos, preferindo um perfil fiscal mais progressivo, que tribute mais fortemente renda e propriedade mais elevadas. Como imposto sobre a

renda não faz parte das competências constitucionais municipais, seria previsível que a taxaço sobre a propriedade urbana constitua instrumento escolhido por governos com agenda redistributiva para gerar receita a ser realocada sob a forma de gasto social. Inversamente, espera-se que partidos conservadores ou liberais sejam mais comedidos na taxaço sobre propriedade. Para verificar estes postulados, o gráfico seguinte registrou os valores medianos relativos à participação do IPTU na arrecadação tributária local para o ano de 2012, considerando o partido do Prefeito Municipal, eleito no mesmo ano. Optou-se pela utilização de valores medianos para melhor controlar distorções eventualmente provocados por valores médios considerando diferentes tamanhos de municípios. Os dados podem ser examinados abaixo:

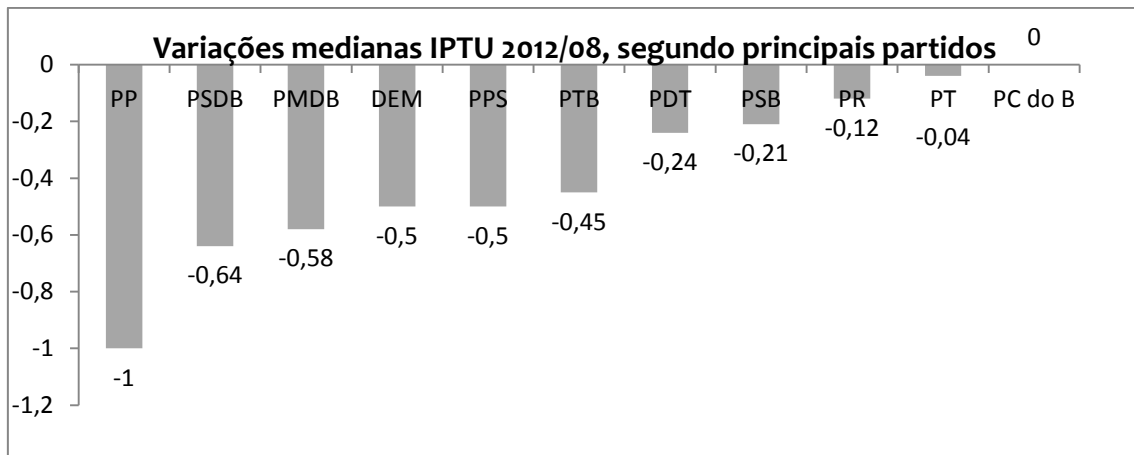


Fonte: FINBRA, TSE, Atlas-UFRGS

Os resultados apresentam dois comportamentos paradoxais: Prefeituras conquistadas -ou mantidas- pelo Partido Progressista (PP) em 2012 apresentaram os maiores valores medianos de arrecadação de IPTU; no extremo oposto, cidades que elegeram prefeitos comunistas do PC do B corresponderam ao menores valores medianos do imposto patrimonial, apresentando um comportamento invertido em relação ao padrão esperado: conservadores/menor versus comunistas ou esquerdistas/maior arrecadação fiscal.

Por outro lado, não se deve negligenciar que a estrutura fiscal em cada município provavelmente obedeça a uma padrão *path dependent*, com mudanças incrementais de uma gestão a outra. Nesta perspectiva, hipótese sugestiva parece ser a de que municípios com uma carga fiscal *progressiva* mais elevada, com maior taxaço sobre patrimônio imobiliário, tenham optado por eleger prefeitos mais liberais ou conservadores, visando reduzir a pressão fiscal sobre a propriedade. Em extremo oposto, cidades nas quais o imposto patrimonial situe-se em um patamar mais baixo, a pressão sobre a propriedade é menor, conflitos redistributivos menos intensos, e , com isto exista maior margem de tolerância para experimentação com administrações teoricamente mais radicais.

Neste ponto, parece relevante considerar a variação no comportamento do IPTU durante a administração municipal, segundo diferentes legendas partidárias. Este procedimento permite captar as preferências partidárias implementadas em suas respectivas administrações, em termos de incremento ou redução fiscal. Para isto, foram observadas as variações medianas da arrecadação de IPTU entre 2008 e 2012 –correspondendo a um ciclo completo de governos municipais.



Fonte: FINBRA, TSE, Atlas-UFRGS

Agora, o comportamento partidário parece corresponder ao padrão esperado. Embora a redução na arrecadação do IPTU tenha correspondido a um padrão comum, sua escala variou conforme as inclinações políticas das principais legendas partidárias à frente de governos municipais. A distribuição desta variação parece consistente com uma escala direita-esquerda, correspondendo a preferência por menor ou maior taxaço. Prefeitos do PP apresentaram maiores índices de contração na arrecadação fiscal patrimonial, seguidos por PSDB, PMDB e DEM. No extremo oposto, PDT, PSB, PT e PC do B –com a intrusão do PR neste grupo– revelaram maior vinculação a este tributo.

Em que medida a política fiscal adotada durante o mandato no executivo municipal afeta as chances de continuidade do mesmo partido –através do *incumbent* ou de seu sucessor– nas eleições seguintes? Faz diferença nas chances de reeleição aumentar ou diminuir o imposto predial e territorial urbano? Em municípios em que a arrecadação de IPTU registrou redução superior a 4 pontos percentuais, a manutenção da mesma legenda partidária no governo municipal

representou 29,3% dos casos. No extremo oposto, nas administrações municipais em que a receita gerada pelo IPTU conheceu incremento superior a 4 pontos percentuais entre 2008 e 2012, a continuidade partidária alcançou a 26,9% das situações. Moderada variação no IPTU (entre -4pp e + 4pp) correspondeu a 28,3% de manutenção partidária no executivo. Desta forma, o impacto da política fiscal e da variação na arrecadação gerada por tributo patrimonial parece ter representado efeito marginal sobre as chances de recondução partidária em governos municipais.

Estudos sobre profissionalização de burocracias governamentais (Evans & Rauch, 1999; BID, 2004; Dahlstrom, Lapuente & Teorell, 2012; Bersch, Praça & Taylor, 2016), utilizam duas categorias para observar sua presença na administração pública: **autonomia**, correspondendo a ingresso por concursos ou seleções públicas e garantia de carreiras profissionais de longo prazo; e **capacidade**, identificada por procedimentos meritocráticos de avaliação de desempenho e reconhecimento de competência técnica.

Nesta direção, como *proxy* visando isolar a dimensão de burocracia profissional nas administrações municipais, foi empregada a combinação “estatutário” com “formação superior”. Embora não existam informações sobre a realização de avaliações periódicas de desempenho –que pudessem associar progressão na carreira a mérito profissional- a obrigatoriedade de ingresso através de concurso público somado à estabilidade no cargo, indicam os requisitos de autonomia esperados à constituição de uma burocracia profissional. Paralelo, pode-se associar a formação universitária aos atributos de conhecimento técnico necessários para o desempenho de sua atividade.

Procedimento seguinte consistiu em distinguir intervalos segundo a frequência de “estatutários com formação superior” por municípios, cotejando esta informação com a participação relativa da receita gerada pela cobrança de IPTU na arrecadação municipal. Ou seja, pretendeu-se verificar, inicialmente, uma correspondência entre governos municipais com maior presença de “burocracias profissionais” e incremento na proporção de imposto imobiliário arrecadado. Os resultados são apresentados na tabela abaixo:

	% IPTU em relação impostos (2012)		
Estatutários com formação superior	Até 10%	10 a 20%	Mais 20%
Até 5%	62,4	14,5	23,1
5 a 10%	56,3	20,1	23,6
10 a 15%	47,4	23,1	29,5
Mais 15%	34,6	25,1	40,3

Fonte: FINBRA, IBGE, Atlas-UFRGS

Em quase dois de cada três municípios nos quais servidores de carreira com formação superior representam menos de 5% do quadro de funcionários públicos, a arrecadação de IPTU representa menos de 10% da receita do governo local. Em graus intermediários de *profissionalização* (até 15%), uma participação relativa menor de IPTU mantém-se, embora com moderada tendência ascendente. Contudo, ao ultrapassar o umbral de 15% de “estatutários com formação superior”, o padrão inverte-se, com uma redução de 27,8 pontos percentuais na proporção de municípios nos quais o imposto patrimonial representa menos de 10% do arrecadado. Em contraste, em 40,3% de administrações municipais nas quais a

burocracia *profissional* apresenta proporção mais significativa, a receita gerada pelo IPTU ultrapassa a 20% da arrecadação local. Uma suposição preliminar poderia indicar que *profissionalização* do serviço público municipal pudesse ser afetada pelo tamanho do município. Entretanto, correlação  $\rho$  entre proporção de “estatutários com formação superior” e população municipal apresenta coeficiente moderado (0.12), sugerindo que embora a *profissionalização* burocrática possa ser favorecida pelo número de habitantes do município, esta contribui limitadamente para a completa explicação daquele processo.

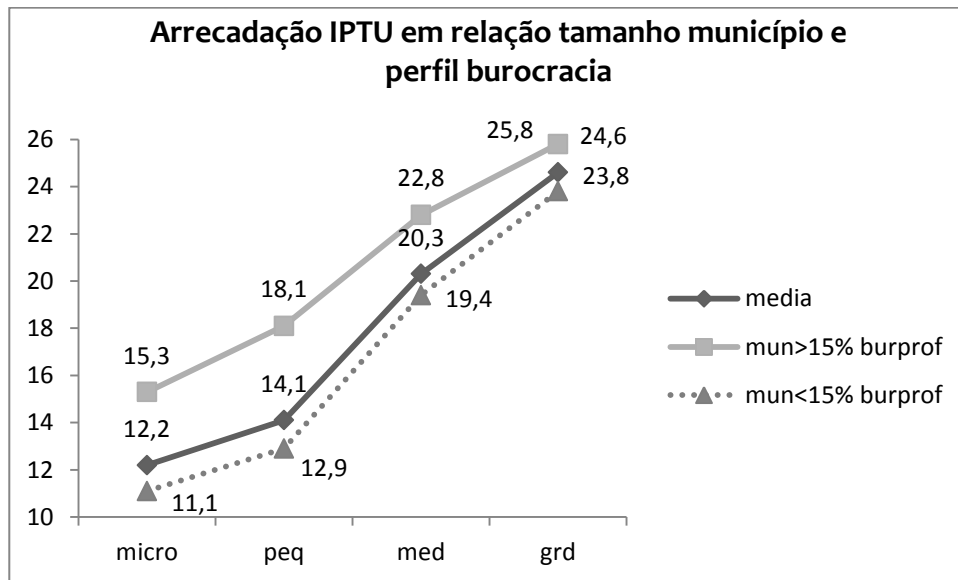
Escala populacional, custos políticos, relação negativa com transferências intergovernamentais, preferências redistributivas, *profissionalização* administrativa, são algumas das hipóteses encontradas nos estudos sobre política fiscal municipal para interpretar variações na arrecadação de IPTU. Para cotejar a interação entre estas variáveis, modelou-se regressão logística, considerando como variável independente uma *dummy* 1 (IPTU > 20%) e 0 (IPTU < 20%). A variável *burprof* corresponde a ocorrência de estatutários com formação superior superior a 15% do quadro de servidores municipais; *left*, quando o titular do executivo municipal é filiado a partidos de esquerda (PT, PC do B, PDT, PSB); *pop* corresponde a 1 quando o município possui mais de 100 mil habitantes. Os resultados podem ser encontrados abaixo:



	B	SE	Wald	df	Sig	Exp (B)
burprof	,58	,07	61,46	1	,000	1,79
pop	1,63	,15	120,89	1	,000	5,12
gini	-1,23	,08	231,07	1	,000	,29
transf	-,11	,07	2,24	1	,134	,90
left	,02	,08	,04	1	,845	1,02
Constant	-71	,06	163,57	1	,000	,49

Administrações municipais com maior concentração de burocracia profissional apresentam razão de chances cerca de 80% maior de gerar maiores níveis de arrecadação de imposto imobiliário urbano do que aqueles que contam com proporções inferiores de “estatutários com formação superior”; Cidades com mais de 100 mil habitantes possuem cinco vezes mais chances de aprovar maior política fiscal com maior arrecadação de IPTU, em relação a prefeituras de municipalidades com menor população; Gini possui uma relação negativa com imposto patrimonial, o que pode ser interpretado indicando que cidades com menores índices de desigualdade de renda apresentam uma razão de chances de aproximadamente 70% de situarem-se entre aquelas com maior arrecadação deste imposto. Provavelmente uma distribuição mais equitativa do patrimônio imobiliário contribua para reduzir a desigualdade, minimizando, também, pressões por redistribuição da propriedade e renda via política fiscal. Por fim, a *odds ratio* para esquerda e transferências intergovernamentais sugere pouco impacto na geração de chances para a definição de incremento na arrecadação de IPTU.

Variações na escala de arrecadação do IPTU conforme tamanho do município e perfil da burocracia governamental podem ser visualizados ainda através das informações contidas no gráfico abaixo. Ele apresenta os valores médios da participação do IPTU na arrecadação municipal segundo o porte do município (micro/pequeno/médio/grande), bem como seu comportamento, à medida em que a administração municipal apresente proporções altas ou baixas de “estatutários com formação superior”.



Fonte: FINBRA, IBGE

Burocracias profissionalizadas fazem diferença significativa sobre a arrecadação de IPTU sobretudo em “micro” e “pequenos” municípios, apresentando variações de, respectivamente, 37,8% e 40% em relação às administrações com menor concentração de servidores com este perfil. Por outro lado, em municípios médios (17,5%) e grandes (8,4%), as discrepâncias são menos pronunciadas, sugerindo que o impacto promovido por este padrão de autonomia/capacidade parece ser mais residual

## Conclusão

Este trabalho apresenta resultados parciais e preliminares de pesquisa sobre capacidades estatais em municípios brasileiros. Utilizando banco de dados contendo informações demográficas, fiscais, sociais, políticas e administrativas dos mais de 5,5 mil governos municipais do Brasil, tem-se buscado identificar e compreender discrepâncias horizontais entre os municípios no que diz respeito a indicadores de sua capacidade estatal e o impacto destes recursos em seu potencial para tributar e implementar políticas urbanas. Adotou-se definição restrita de “capacidade estatal”, relacionando-a à escala de profissionalização da burocracia governamental, entendida enquanto combinação de autonomia profissional e capacidade técnica e para dimensionar sua presença nas administrações municipais, adotou-se a categoria proporção de “estatutários com formação superior” no funcionalismo municipal.

Neste momento, a análise sobre efeitos da capacidade estatal restringiu-se à política tributária, especificamente as variações na arrecadação do imposto imobiliário urbano (IPTU). Conforme já registrado pela literatura, foi confirmado uma participação restrita deste tributo na receita dos municípios, com tendência declinante no intervalo analisado de 10 anos; paralelo, observou-se que a importância do IPTU nas finanças municipais cresce acompanhando o tamanho do município; não há uma relação direta entre escala da tributação e preferências ideológicas presumíveis das legendas à frente do Executivo Municipal, nem efeito significativo sobre as chances de continuidade partidária nas eleições seguintes;

população e níveis de profissionalização do serviço público são as variáveis que mais parecem afetar a escala da arrecadação do tributo, sendo que burocracia profissional mostra-se um fator particularmente diferencial em “micro” e “pequenos” municípios. Uma explicação para esta relação pode residir em que indicadores de capacidade técnica que acompanham burocracias profissionalizadas pode incrementar seu potencial para equacionar “custos administrativos”, como elaboração de cadastros, monitoramento índices e revisão de valores venais. Paralelo, o maior *insulamento* permitido pela autonomia de carreiras públicas contribuiria sob a forma de redução de custos de transação políticos associados à taxação sobre propriedade imobiliária em pequenas localidades.

### Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando e SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. Cadernos Adenauer, XII, 4, 2011.

ABRUCIO, Fernando ; FRANZESE, C. ; SANO, Hironobu . Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: CARDOSO JR. José C; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo.. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, v. 10, p. 18-32.

ACEMOGLU, Daron and ROBINSON, James. Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty. New York: Crown, 2012.

AFONSO, José Roberto e CASTRO, Kleber Pacheco de. IPTU e Finanças Públicas Municipais no Brasil: Dificuldades e Potencial . TEXTO DE DISCUSSÃO N° 63, FGV-IBRE, set 2014.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. The urban property tax (IPTU) in Brazil: an analysis of the use of the property tax as a revenue source by Brazilian municipalities. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, 2012.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. . IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente. IDP, FGV Projetos, Volume 4. p.79, 2013.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “Recentralizando a Federação?”. Revista de Sociologia e Política, vol. 24, pp. 29-40, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia and CARNEIRO, Piquet. Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil”. Opinião Pública IX (01): 124-147, 2003

ARRETCHE, Marta. “Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995”. Dados, vol. 52, n.º 2, 2009, pp. 377-423;

ARRETCHE, Marta . Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos Estudos Cebrap, 95, Março 2013.

AVELAR, Lúcia e WALTER, Maria Inez. Lentas Mudanças: O Voto e a Política Tradicional. Opinião Pública 14 (01):96-122, 2008.

BAHL, R. Property tax reform in developing and transition countries. USAID, 2009.

BARONE, Leonardo. Emprego público e política: uma radiografia da gestão 2005/2008 nos municípios brasileiros. Brasília, III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. Revista do Serviço Público Brasília 66 (3) 345-370 jul/set 2015

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio and TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil IN: CENTENO, Miguel; KOHLI, Atul and YASHAR, Deborah (eds) States in the Developing World, forthcoming, 2016.

BID. A política das políticas públicas. Rio de Janeiro: Elsevier. Cap. 4: As equipes do governo, a burocracia, os governos sub-regionais e o Poder Judiciário, 2007.

BOIX, Carles. Democracy and Redistribution. New York: Cambridge University Press, 2003.

BRASIL. Lei Complementar N° 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 2000.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Federalismo no Brasil: Aspectos Político-Institucionais”. Revista Brasileira de Ciências Sociais 21 (06): 7-40, 2006

CENTENO, Miguel; KOHLI, Atul and YASHAR, Deborah (eds) States in the Developing World, forthcoming, 2016.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, (Working Paper, n. 53), 2013.

CODATO, Adriano; CERVE, Emerson & PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. Cadernos Adenauer, XIV, nº 2, 2013.

COOK, Brian. Arenas of power and new policy theory: toward a synthesis. 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2010.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor and TEORELL, Jan. Public administration around the world. IN: HOLMBERG, Sören and ROTHSTEIN, Bo. Good government. Edward Elgar, 2012

DE CESARE, Cláudia. Panorama do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2010.

DIEGUEZ, R. C. Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, UFSCar, 2011.

EVANS, Peter, HUBER, Evelyne and STEPHENS, John D., The Political Foundations of State Effectiveness. State Building in the Developing World, Miguel Centeno, Atul Kohli and Deborah Yashar, eds., Forthcoming; Watson Institute for International Studies Research Paper No. 2015-24, 2014.

EVANS, P., & RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. American sociological review, 748-765, 1999.

EVANS, Peter B. "O Estado como problema e solução". Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 28/29: 107-156. \_\_\_\_\_. 1995. Embedded Autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1993..

EVANS, Peter B. & RUESCHMEYER, Dietrich.. "The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention". In: Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol (eds.). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press: 44-77, 2002

EVANS, Peter. Embedded Autonomy. Princeton University Press, 1995.

FALLETI, Tulia. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review Vol. 99, No. 3 August 2005.

FALLETI, T. G. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press.

FELISBINO, Riberti de Almeida, BERNABEL, Rodolpho Talaisys, e KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Somente um deve vencer: as bases de recrutamento dos candidatos à

Prefeitura das capitais brasileiras em 2008. *Revista de Sociologia e Política* 20(41), p. 219–234, 2012.

FERNANDES, Antonio Sergio e ARAUJO, Suely Guimarães. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. The creation of municipalities and the formalization of metropolitan areas: federal coordination challenges. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2015 set./dez., 7(3), 295-309.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. IN: *Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires.* – Brasília : Ipea, 2014.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GARSON, S. Tributação imobiliária no Brasil: revendo desafios. Apresentação realizada no Seminário Internacional Tributação Imobiliária “Iniciativas Para O Fortalecimento Da Ação Fiscal Dos Municípios Em Tributação Imobiliária”. ESAF/Lincoln Institute Of Land Policy. Salvador. Nov/2007.

GEDDES, Bárbara. Building “State” Autonomy in Brazil, 1930-1964. Department of Political Science. Los Angeles: University of California, 1986..

\_\_\_\_\_. “Building “State” Autonomy in Brazil, 1930-1964”. *Comparative Politics*, v. 22 n. 2: 217-235, 1990..

GOMIDE, Alexandre & BOSCHI, Renato. Capacidades estatais em países emergentes : o Brasil em perspectiva. Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre; SILVA, Fábio e PIRES, Roberto. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. IN: *Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas / [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares]*. – Brasília : Ipea, 2014.

GRÍN, Eduardo J.. “Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais”. *Revista Teoria e Sociedade* nº 20. Setembro de 2012.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. 2001. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. IBAM: Rio de Janeiro.

HUNTINGTON, Samuel . *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968.

KERBAUY, Maria Tereza. As Câmaras Municipais Brasileiras: Perfil de Carreira e Percepção Sobre o Processo Decisório Local. *Opinião Pública* XI (02): 337-365, 2005.

- KLINK, Jeroen. Governança das Metr6poles. S6o Paulo: Editora Annablume, 2010.
- KOHLI, Atul. State capacity for development. New York: UNDP, (Global Event Working Paper), 2010.
- LOWI, Theodore. Arenas of Power. Paradigm Publishers, 2009.
- MARENCO, Andr6. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos munic6pios brasileiros. Opin. Publica, Campinas , v. 19, n. 1, p. 01-20, 2013 .
- MATTOS, Enlinson; ROCHA, Fabiana; ARVATE, Paulo. Flypaper Effect Revisited: Evidence for Tax Collection Efficiency in Brazilian Municipalities. Est. econ., S6o Paulo, v. 41, n. 2, p. 239-267, abril-junho 2011
- MELO, Marcus Andr6. “O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Gera6o: Federalismo, Reformas Constitucionais e Pol6tica Social”. DADOS, vol. 48, no 4, pp. 845-889, 2005.
- OLSEN, Johan P. Olsen. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 16, n. 1: 1-24. First published online March 1, 2005 doi:10.1093/jopart/mui027, 2005. “.
- PAES, N; BUGARIN, M. Par6metros tribut6rios da economia brasileira. Estud. econ., S6o Paulo, v. 36, n. 4, p. 699-720, Out-Dez/2006.
- PEREIRA, Ana; NAKABASHI, Luciano e SACHIDA, Adolfo. Qualidade das Institui6es e PIB per Capita nos Munic6pios Brasileiros. Bras6lia, Texto para Discuss6o IPEA, 2011
- PIQUET, Leandro e ALMEIDA, Maria Herm6nia Tavares. Definindo a Arena Pol6tica Local: Sistemas Partid6rios Municipais na Federa6o Brasileira. Dados 51 (02): 403-442, 2008.
- PIRES, Roberto e GOMIDE , Alexandre . Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de pol6ticas p6blicas. Bras6lia : Ipea, 2014.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Carga Tribut6ria no Brasil 2014. An6lise por tributos e base de incid6ncia. Bras6lia, RFB, 2014.
- ROTHSTEIN, Bo. The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective. University Of Chicago Press, 2011.
- SAMUELS, David J. e MAINWARING, Scott. “Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil”, in E. L. Gibson (ed.), Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, 2004.
- SAMUELS, David. Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SAMUELS, David e ABRUCIO, Fernando Luiz. “The new politics of the governors: subnational politics and the Brazilian transition to democracy”. Publius, vol. 30, n-º 2, 2000, pp. 43-61.



SANO, Hironobu. 2008. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SATYRO, Natália Guimarães Duarte. Política estadual e desigualdade: por que alguns estados redistribuem mais do que outros?. Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 497-530, Sept. 2013.

SEFTER, Tom. Distributive and redistributive policy. IN: MORAN, Michael; REIN, Martin & GOODIN, Robert. Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, 2006, chap 30.

SELZNICK, Philip.. TVA and the grass roots: a study of politics and organization. Berkeley. Los Angeles/London: University of California Press, 1984.

SEPULVEDA, C.; VAZQUES, J. M. Property taxation in Latin-America: an assessment and options for reform. Artigo apresentado em conferência da CEPALGTZ: "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina". Santiago. Nov/2009.

SMOLKA, M. O.; FURTADO, F. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumentos de intervenção urbana (progressista). Revista Espaço & Debates, São Paulo, n. 39 p. 87-103, 1996.

SOARES, Márcia Miranda.. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. 8º Encontro da ABCP, 2012. Área temática 05: Estado e Políticas Públicas, 2012.

STEINMO, Sven. Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain. World Politics, Vol. LXI, No. 4, pp. 500-535, 1989

STEPAN, Alfred. "Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder da Demos". DADOS, vol. 42, no 2, pp. 197-251, 1999.

TILLY, Charles. Democracy. Cambridge University Press, 2007.

VIEIRA, Roberta da Silva. O tamanho do setor público no contexto do federalismo: um modelo aplicado aos municípios brasileiros. IPEA, Texto para Discussão, 1415, 2009