

Problemas fiscais, efeito *Flypaper* e hipótese do Leviatã em Uberlândia: diagnóstico e proposição de soluções[†]

Fiscal problems, Flypaper effect and Leviathan hypothesis in Uberlândia: diagnosis and proposition of solutions

Benito Adelmo Salomão Neto^{ab}

RESUMO

O artigo buscou enquadrar o município de Uberlândia, estado de Minas Gerais, na hipótese do Leviatã de Brennan e Buchanan. A partir da crise fiscal que se abateu no município desde meados da presente década, buscou-se compreender as causas destes desequilíbrios orçamentários. Foi verificado após uma ampla análise dos dados, que tais problemas não se deram devido à queda de arrecadação. As evidências apontam para uma série de problemas estruturais, como a excessiva dependência de receitas transferidas causando ilusão fiscal, o avanço dos gastos públicos evidenciando o efeito *Flypaper*, além de captura de recursos públicos por grupos de interesse organizados no município. O artigo analisou o orçamento de Uberlândia entre 2005 e 2019, traçando um amplo diagnóstico dos problemas financeiros da Prefeitura e propondo algumas reformas que visem solucionar estes desequilíbrios.

Palavras-chave: Déficit fiscal Uberlândia Hipótese do Leviatã Efeito *Flypaper* Burocrata maximizador.

JEL: D61 D62 I18.

ABSTRACT

The article sought to fit the municipality of Uberlândia, Minas Gerais state, in the hypothesis of Leviathan of Brennan and Buchanan. Based on the fiscal crisis that hit the city since the middle of the present decade, we sought to understand the causes of these budgetary imbalances. It was verified after a wide analysis of the data, that such problems did not happen due to the drop in collection. The evidence points to a series of structural problems, such as the excessive dependence on transferred revenues causing tax illusion, the increase in public spending showing the *Flypaper* effect, in addition to the capture of public resources by interest groups organized in the municipality. The article analyzes the Uberlândia budget between 2005 and 2019, outlining a broad diagnosis of the City's financial problems and proposing some reforms aimed at resolving these imbalances.

Keywords: Budget deficit Uberlândia Leviathan Hypothesis *Flypaper* Effects Maximizer bureaucracy.

Submitted em: 14 de maio de 2020.

Aceito em: 12 de junho de 2020.

[†]O presente estudo foi realizado com o apoio da Comissão de Financiamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

^aDoutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: basalomao@benitosalomao.com.br.

^bO autor agradece a colaboração de Adriano Zago que forneceu de forma ágil e organizada os decretos e as leis municipais citadas no decorrer deste artigo.

1. Introdução

A crise fiscal do setor público contagiou, a partir de 2015, as finanças públicas de governos estaduais e municipais. A situação se agrava a cada dia, devido a uma combinação perversa de crise política, erros de diagnóstico sobre as causas reais do problema e inabilidade das autoridades que não conseguem solucioná-los. Quanto ao primeiro fator, é nítido que a crise política interrompe o diálogo entre os responsáveis por propor medidas corretivas para o problema, fato agravado, ainda, pela presença de grupos *rent-seekings*¹ que tornam inviáveis o avanço de medidas que possam atenuar o problema fiscal brasileiro.

Esta crise contagiou a situação financeira de estados e municípios, os quais têm presenciado a desorganização orçamentária, causando o aumento do endividamento, atraso de pagamentos a servidores e fornecedores e, principalmente, afetando o bem-estar de suas populações por dois canais principais: (i) implementação de consecutivos programas de ajuste até então concentrados do lado das receitas, reduzindo a renda disponível e o crescimento econômico e (ii) deterioração e/ou subprovisão da oferta de bens e serviços públicos cujos efeitos incidem diretamente no bem-estar da população.

Tais fatores caracterizam o governo como um grande Leviatã (BRENNAN e BUCHANAN, 2000). A literatura atribui o objetivo do governo em ampliar o seu controle sobre a sociedade, o que comumente ocorre por vias do acesso de grupos de interesse sobre o orçamento. Normalmente, governos caracterizados como Leviatãs apresentam uma ou mais características, a saber:

1ª. Ampliação do tamanho do governo – governos Leviatãs buscam elevar seu controle social por vias do orçamento, pelo lado das receitas e/ou despesas, o que leva a uma expansão do seu tamanho, tal como descrito pela lei de Wagner (1890)².

2ª. Ilusão fiscal – Puviani (1903) apontou para uma miopia da sociedade, que tende a sobrestimar os benefícios do governo e minimizar seus custos.

3ª. Presença de *rent-seekings* – grupos de interesse e com influência capaz de acessarem parte do orçamento. Simonsen e Gudin (2010) denominavam o conluio destes grupos como uma conspiração de ineficientes, o que se manifesta na ação de três segmentos distintos: (i) grupos políticos, o que fica evidenciado na elevação das despesas de *overhead*³ (STRUMPF, 2001) (ii) setores da burocracia, sobretudo os mais elitizados, que visam ampliar os seus direitos e salários, sendo tratados como burocratas maximizadores (NISKANEN, 1975) e, finalmente, (iii) grupos de empresários que buscam lucro econômico positivo através de algum privilégio normativo e/ou subsídio fiscal.

4ª. Dificuldades financeiras – dado que o governo visa ampliar sua influência através da expansão do orçamento e a lei de Wagner (1890) prevê crescimento dos gastos públicos acima dos gastos privados, sendo as receitas públicas atreladas ao crescimento da renda privada, no longo prazo as finanças públicas dos governos tendem a incorrer em dificuldades.

O presente estudo tem o objetivo principal de tecer um diagnóstico sobre as causas do problema financeiro da Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) entre 2005 e 2019, de forma a verificar se a Prefeitura apresentou características supracitadas de um governo Leviatã. O objetivo secundário é apresentar uma ampla consulta aos dados orçamentários, socioeconômicos e demográficos do município a fim de traçar um perfil. O artigo se vale de método qualitativo para tanto. A primeira contribuição trata-se da especificidade do objeto estudado, visto que é relativamente escasso o volume de trabalhos voltados a avaliar prefeituras isoladamente, como será feito neste artigo. A segunda contribuição consiste na releitura, que orienta toda argumentação do artigo, do trabalho “*The Power to Tax*” do Nobel de Economia James Buchanan, em conjunto com Geoffrey

¹Grupos caçadores de renda, tratados na literatura como segmentos da sociedade organizados e capazes de influenciar a alocação orçamentária (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

²Segundo Wagner (1890), nas democracias modernas as pressões sociais por gastos públicos fazem com que as funções dos governos se ampliem e, com isto, os gastos públicos tendem, no longo prazo, a crescerem a um ritmo superior aos gastos privados.

³Por exemplo, despesas com legislativo.

Brennan. A terceira contribuição são as proposições de políticas apresentadas.

O artigo está organizado em quatro seções além desta breve introdução. A seguir faz-se uma breve apresentação teórica. Em seguida, na seção 3, é feita uma detalhada apresentação dos aspectos socioeconômicos do município e da sua atual situação fiscal, quando será buscado enquadrar o governo local de Uberlândia na hipótese do Leviatã. Na seção 4 são apresentadas algumas propostas de correção de rumos para o município e na última seção são apresentadas algumas considerações finais.

2. Referencial teórico

A tributação é apenas uma das fontes de financiamento do setor público, havendo ainda outras, como a emissão de dívida ou moeda, ou ainda transferências em níveis locais de governo. No Brasil, quanto menor a instância governamental, maior é a participação de receitas não tributárias no total do orçamento. Segundo Mendes (2002), 62% das receitas dos municípios brasileiros são transferidas de instâncias mais abrangentes de governo. Há inúmeras modalidades de transferências neste sentido, por exemplo, entre as subvenções federais tem-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto em partes pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Sua distribuição obedece a critérios demográficos. Há ainda o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), enviado às prefeituras para custear a educação básica (BARBOSA e BARBOSA, 2004).

Ainda segundo Barbosa e Barbosa (2004), há também verbas estaduais colaborando com o caixa das prefeituras. O exemplo mais tradicional é a quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), arrecadado através do Valor Adicionado Final (VAF), do qual 25% pertence aos municípios, sendo que destes, 75% devem se destinar ao município de origem. Ainda sobre as subvenções estaduais, há a quota parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cujo repasse é proporcional à frota de veículos.

As transferências intergovernamentais devem complementar as receitas tributárias dos municípios, as quais configuram-se o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transferências de Bens Intervivos (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Para Cossío (1998), tais impostos obedecem ao simples critério de incidência sobre bens não exportáveis, a fim de evitar uma guerra fiscal entre governos locais e viabilizar a discriminação da cobrança conforme a capacidade de pagamento do contribuinte.

A discriminação da cobrança conforme a capacidade de pagamento é tratada na literatura como precificação de Lindahl (1958). O autor assume a existência de um problema de preferências não reveladas que tende a ser atenuado em governos locais cuja assimetria informacional entre governantes e governados é menor. Isto facilitaria o cálculo da disposição marginal de pagamento do contribuinte por bens públicos apresentados por Gruber (2009), onde se pode ofertar serviços públicos considerando as preferências do usuário e a capacidade de pagamento.

Em resumo, a tributação municipal incide predominantemente sobre serviços não exportáveis, visando mitigar a guerra fiscal entre governos locais, além de ser cobrada também sobre patrimônio, já que governos locais têm melhor capacidade de identificar a capacidade de pagamento do contribuinte e estabelecer melhor os critérios de progressividade e equidade que devem orientar uma política tributária ótima (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

O crescimento das receitas municipais, pautado predominantemente na elevação das transferências, pode provocar a ocorrência de desequilíbrios verticais (RUGGERI, HOWARD e VAN WART, 1993), causando um esforço fiscal insuficiente. O avanço de receitas não tributárias no total do orçamento pode causar ilusão fiscal (COSSÍO, 1998). Em outras palavras, o avanço de receitas pagas por não residentes, quando somada à uma tributação abaixo do potencial, tira da população a exata precisão sobre o tamanho do governo. O conceito de ilusão fiscal foi uma construção de Puviani (1903), sendo definida como a tendência da população de maximizar os benefícios do governo, minimizando seus reais custos.

Mendes (2002) salientou que a população tende a fiscalizar melhor a utilização dos recursos por ela paga. Diante disto, a ilusão fiscal compromete os instrumentos de *accountability*. Segundo Abrucio e Loureiro (2004), estes são instrumentos de controle da sociedade sobre os governos e estão intimamente relacionados à transparência, somado ao nível educacional dos cidadãos, bem como a existência de uma imprensa independente e livre, capazes de limitar e fiscalizar a ação do governo.

É importante acrescentar que a precarização dos mecanismos de *accountability*, provocados pela ilusão fiscal pelo lado das receitas, favorecem a ação oportunista de grupos de interesse, denominados *rent-seekings* e apresentados por Silva (2004). Tais grupos são caracterizados pela capacidade de organização política e, na ausência de controle social, se utilizam da pressão política, acessando o orçamento em próprio benefício.

Mendes (2002) afirmou que a ação parasitária sobre o Estado se dá através da captura de recursos fiscais por parte de alguns setores da sociedade, que embora não sejam majoritários têm capacidade de organização e influência nas decisões econômicas. Já Simonsen e Gudín (2010) denunciaram uma ‘conspiração dos ineficientes’, cujos interesses de grupos reacionários visam privilégios garantidos pelo Estado. São interesses empresariais que se juntam aos de burocratas e setores da intelectualidade visando absorver recursos públicos por meio de isenções tributárias e/ou gastos públicos.

No mundo ideal, o eleitor mediano manifesta suas preferências no momento da eleição e é atendido pela alocação do gasto público durante a legislatura. No arcabouço teórico neo-hobbesiano, no entanto, caracterizado pela presença de falhas de governo, o que se verifica são composições de gastos públicos voltadas para o atendimento das necessidades prioritárias de *rent-seekings*, como o burocrata maximizador de Mendes e Rocha (2003), em prejuízo às necessidades do eleitor mediano.

A ausência de uma fiscalização adequada dos recursos públicos, que se soma a ação parasitária de grupos de interesse, constitui os pressupostos da ‘hipótese do Leviatã’ de Brennan e Buchanan (2000). Para os autores, o governo deseja aumentar o seu controle sobre a sociedade utilizando o orçamento: “*More dramatically, and more controversially, we model government as a revenue-maximizing Leviathan*” (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 22).

O aumento de controle do setor público sobre a sociedade deve ocorrer em menor grau nos governos locais, isto devido a possibilidade dos residentes ‘votarem com os pés’, proposto por Tiebout (1956). Para o autor, governos ruins sob aspectos alocativos podem ser penalizados com a migração de suas populações para regiões onde são mais bem atendidas. O ponto central da hipótese do Leviatã está ancorado no poder de monopólio dos governos, que pode ser tão menor quanto mais descentralizada e homogênea for a estrutura federativa, dado que este modelo de organização incentiva a concorrência entre governos por atender melhor às necessidades do cidadão a um custo relativamente menor. “*The consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods*” (TIEBOUT, 1956, p. 418).

Existem algumas capacidades de monopólio intrínsecas aos governos, expressa na capacidade de emitir moeda, ou ainda, na capacidade de determinar sua própria renda de forma impositiva. Isto não é permitido aos agentes privados dependentes de interações e estruturas de mercado ao qual estão inseridos. “*Their concern has been with telling governments how they should tax, how the taxing power should be utilized*” (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 3).

Governos com as características de Leviatã produzem para suas populações um duplo prejuízo: (i) excessivo ônus distributivo envolvido pela canalização de recursos do setor privado para o público e (ii) flagrante deterioração da provisão de bens e serviços públicos que passam a custar mais. “*However, our major object is not to demonstrate that much of the policy advice profered by tax current advocates to government may be wrong, even on its own grounds*” (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 4).

Assumindo como governo forte aquele capaz de atender as demandas dos seus cidadãos, e que, para tanto, a composição dos gastos públicos deve ser pautada pelo critério da eficiência, pode-se considerar como gastos produtivos (ou eficientes) todos aqueles que cumprem sua finalidade ao menor custo financeiro (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001). Sob este critério, são despesas improdutivas toda a diferença entre o gasto realizado e o gasto mínimo para se atingir a finalidade. A eficiência do gasto público não é avaliada apenas pela sua finalidade, mas também pelo seu desempenho.

A associação de ilusão fiscal com a apropriação do orçamento por *rent-seeking*s estimula o efeito *Flypaper*, descrito por Mendes e Rocha (2003), o que consiste no crescimento das despesas públicas para além da renda total aos moldes da lei de Wagner (1890). Isto significa uma ampliação da participação do governo sobre a sociedade e pode estar vinculado ao aumento da burocracia. Tal efeito é também uma evidência da hipótese Leviatã, cujos efeitos deletérios quase sempre ampliam a capacidade de gastos sem priorizar as necessidades do cidadão.

3. Uberlândia: aspectos socioeconômicos e fiscais

O município de Uberlândia ganhou nas últimas décadas protagonismo nacional, devido a sua localização que contempla, em um raio de 600 quilômetros, quatro das mais importantes capitais brasileiras e uma população de aproximadamente 60 milhões de pessoas. Com uma população estimada em 2019 de 691 mil habitantes residentes, em uma área de 4.115,202 km², a densidade demográfica do município é de 148,76 habitantes por km² (IBGE, 2020). A cidade apresentou um Produto Interno Bruto (PIB) total de aproximadamente R\$34,201 bilhões, segundo estimativa referente ao ano de 2017. Esta produção está decomposta na Tabela 1.

Tabela 1: Produto Interno Bruto (PIB) de Uberlândia por setor de atividade (em R\$ mil)

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços
2000	140.347	1.234.110	2.785.647
2010	352.933	5.761.075	7.660.833
2013	439.266	6.333.651	11.536.659
2017	497.808	6.383.604	16.095.322

Fonte: IBGE (2020).

As informações da Tabela 1 mostram que no município, apesar da produção diversificada, há uma tendência recente de predominância do setor de serviços em relação aos demais. Os dados mostram que as produções agrícola e industrial estagnaram-se entre 2013 e 2017, enquanto os serviços apresentaram expansão nominal. A indústria, como bem apresentado por Kaldor (1966) e Salomão e Silva (2019), é a atividade que emprega mão de obra qualificada, paga melhores salários e, por depender de investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), é fundamental para a produtividade e o fomento da inovação (SCHUMPETER, 2017).

A tendência do PIB é verificada na organização setorial do município e no mercado de trabalho. A Tabela 2 mostra tanto a evolução das empresas abertas no município, quanto os empregos formais gerados por setor de atividade entre 2016 e 2018. No que se refere ao número de empresas, se verifica uma redução absoluta em todos os setores de atividade, o que pode caracterizar uma tendência à oligopolização do município, com maior concentração de mercado sob oferta de poucas empresas. Já no que se refere aos empregos gerados, há uma relativa estabilidade em praticamente todos os setores, com exceção da construção civil, cujos empregos se reduziram consideravelmente, e do setor de serviços, cujo volume de empregos gerados acompanhou a tendência do PIB apresentada na Tabela 1.

Tabela 2: Composição do emprego formal no município de Uberlândia por setor

Setor	Nº empresas		Nº empregos formais	
	2016	2018	2016	2018
Indústria	2.732	1.543	22.314	23.797
Construção civil	3.247	1.945	16.371	10.622
Comércio	11.835	6.875	47.870	47.868
Serviços	18.420	8.008	91.994	107.663
Outros	1.557	1.094	20.587	20.439
Total	37.791	19.465	199.136	210.389

Fonte: Ministério do Trabalho (2019).

Esta escala confere a Uberlândia um determinado poder de monopólio regional, uma vez que os municípios do entorno apresentam um desempenho econômico muito mais especializado e de menor escala. O município se consolidou nas últimas décadas como um polo regional de serviços que atende toda a região. É preciso, no entanto, ter cautela com esta estratégia no longo prazo, pois a revolução tecnológica em curso, apontada por Schwab (2016), pode reduzir paulatinamente a demanda por serviços físicos, fazendo com que as populações de cidades vizinhas menores não mais dependam dos serviços sediados em Uberlândia.

O fato é que, por ora, na ausência de competição regional para com governos de características semelhantes, a disposição dos cidadãos em abandonarem a cidade é arrefecida, relaxando a hipótese de Tiebout (1956) e incentivando o surgimento de um governo Leviatã. *“Third, special attention should be given to intergovernmental grants since they are a form of centralisation of revenues and may be used to neutralize potential competition among jurisdictions”* (PEREIRA, 2000, p. 4).

Eventuais problemas fiscais mencionados anteriormente, e que serão melhor detalhados a seguir, não se deram devido à queda nas receitas, que continuaram crescendo ao longo de todo o período estudado. Segundo a Figura 1, as receitas municipais vêm apresentando crescimento real em todo o período. No entanto, a atividade industrial é uma das principais responsáveis pela sustentação do nível de arrecadação da Prefeitura, devido a sua vinculação com o VAF, que é base para determinar a quota parte do ICMS, e se a produção industrial do município não for reanimada, isto pode configurar um risco.

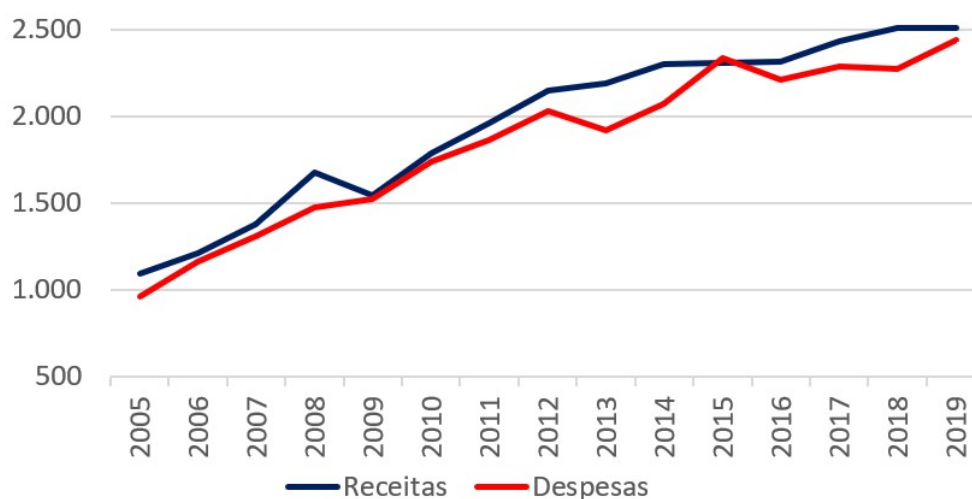


Figura 1: Comportamento do Orçamento Municipal em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Receitas Realizadas e Despesas Empenhadas totais deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) a preços de 2019.

As informações da Figura 1 mostram que não há problema de queda na arrecadação do município. Desde 2005 houve forte expansão. Nesse caso, é preciso avaliar quais são as causas das dificuldades financeiras por ora vistas. A Figura 2 mostra a composição das receitas municipais. Vê-se no município de Uberlândia nítida predominância das transferências correntes em detrimento das demais categorias de receitas. Isto evidencia ilusão fiscal.

Em meados de 2013, a Prefeitura adotou uma estratégia para atenuar tal ilusão fiscal que consistia na atualização da planta de valores imobiliários, visando corrigir o IPTU no município que se encontrava defasado. A questão foi judicializada e, embora em 2017 a Prefeitura tenha tido sentença favorável na justiça, a atualização não foi feita. Em 2016 foi realizado um georreferenciamento identificando no município melhorias em um número relevante de imóveis cadastrados, cujas novas áreas construídas não haviam sido reportadas à Secretaria de Finanças, o que permitiu a Prefeitura cobrar o IPTU a partir desta diferença de áreas, contribuindo para a ampliação das receitas próprias nos anos mais recentes.

No entanto, o ISSQN ainda é o principal item de arrecadação própria do governo local. Estratégias recentes como elevar tarifas de serviços públicos dos quais a prefeitura tem o controle, muito acima da inflação, corroboraram para que a Prefeitura ampliasse sua arrecadação própria, mesmo sem elevar alíquotas de impostos no entanto, isto configura uma prática tributária regressiva que sobrecarrega principalmente a população de baixa renda. A Figura 3a apresenta algumas características da arrecadação municipal em detalhes. O ano analisado é 2018. A figura mostra que o ISSQN representa metade da arrecadação própria da Prefeitura, evidenciando, para além de um baixo esforço fiscal⁴, uma regressividade evidente na estrutura tributária do município. Uma justificativa plausível para a manutenção desta estrutura fiscal regressiva vem da questão política impostos sobre propriedade em Uberlândia não encontram reajustes significativos em função de uma eventual influência de grandes proprietários sobre as decisões de tributação.

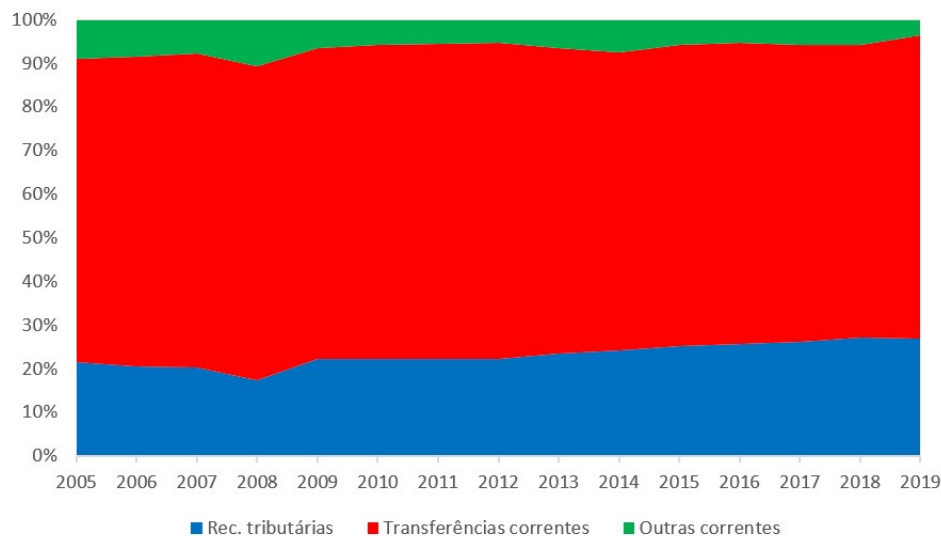


Figura 2: Composição das receitas correntes municipais de Uberlândia (%)
Fonte: STN (2019).

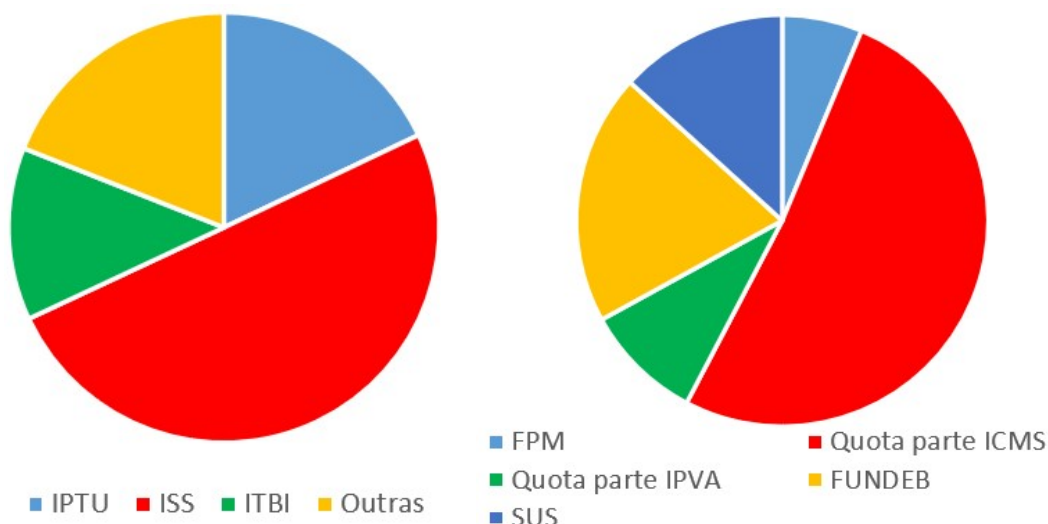


Figura 3: Composição da arrecadação municipal tributária (a) e das transferências (b) em Uberlândia
Fonte: STN (2019) – Declaração de Contas Anuais de 2019.

No que se refere as transferências (Figura 3b), verifica-se algumas especificidades. Primeiro, diferentemente do que se passa na maioria dos municípios brasileiros, apresentados por Mendes (2002), o FPM não é a principal subvenção recebida. A mais importante fonte de receita é a quota parte do ICMS, representando metade das transferências. Como discutido previamente, o município

⁴Esforço fiscal consiste na subtributação da população devido ao crescimento de receitas parafiscais no município, sobre isto ver Reis e Blanco (1996).

se beneficia por pertencer ao grupo de industrializados. Transferências vinculadas, como o FUNDEB e SUS, compõem também uma importante fonte de receitas do município.

Como discutido na seção anterior, embora para os residentes um volume alto de transferências seja desejável, a ineficiência proveniente da ilusão fiscal pode causar efeitos colaterais indesejáveis. Expansão do tamanho do governo e captura de recursos públicos em um modelo de *collusion hypothesis* podem ser alguns destes efeitos. “*The idea is that apart from decentralisation, state governments might want to behave as a cartel to avoid competition and, this behaviour leading to budget expansion*” (PEREIRA, 2000, p. 5). A Figura 4 mostra a evolução das despesas no município por item e traz evidências no sentido de captura de recursos públicos por setores da burocracia.

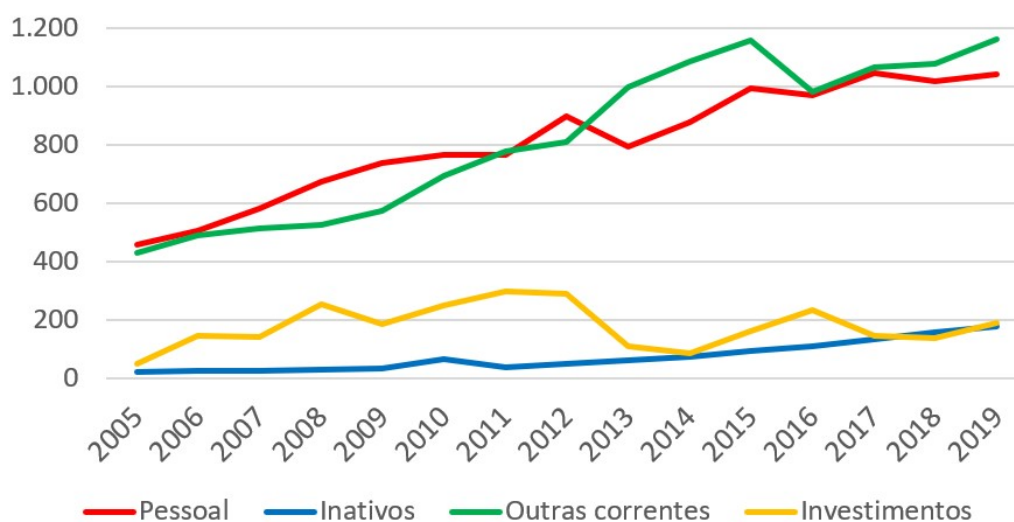


Figura 4: Composição das despesas públicas municipais de Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Declarações de Contas Anuais, valores a preços constantes de 2019 deflacionados pelo IGP-DI.

A Figura 4 revela informações sobre o comportamento das despesas no município. A primeira conclusão visível consiste na redução da capacidade de investimento da Prefeitura durante toda a década de 2010. Os investimentos públicos, que cresciam ao longo da década anterior, recuaram sensivelmente e, salvo alguns poucos anos, não conseguiram se recuperar. Isto pode se tornar uma dificuldade estrutural e comprometer a infraestrutura urbana no município em longo prazo.

A partir de 2013, verifica-se uma tendência crescente para a curva de pessoal inativo, as despesas ainda são relativamente baixas se comparadas às demais despesas orçamentárias, mas o perfil demográfico do município e, conseqüentemente, do quadro de servidores está mudando rapidamente é prudente monitorar o comportamento desta rubrica no orçamento.

Verifica-se, ainda, uma evolução contínua das despesas de pessoal durante todo o período, uma evidência em benefício ao burocrata maximizador. Entre 2013 e 2014, a Prefeitura implementou um plano de cargos e carreiras generoso a estes servidores. Acredita-se que isto tenha contribuído para a aceleração deste item de despesas após este ano. As elevações das remunerações não foram, contudo, o único fator causal da expansão das despesas de pessoal no município. Ao longo dos últimos anos, o quadro de recursos humanos da Prefeitura dobrou de tamanho, o que se deu, como mostrado na Figura 5, principalmente pela expansão dos funcionários estatutários. Esta, no entanto, não é a única evidência em favor da captura de recursos públicos por parte da burocracia.

Os dados da Figura 5 mostram que a expansão do quadro de pessoal da Prefeitura de Uberlândia se deu principalmente nas modalidades de trabalhadores estatutários, isto é, aprovados por concurso. Estes trabalhadores, uma vez empossados, gozam de estabilidade na função eles eram uma média de 6.000 em 2005, saltando para quase 15.000 em 2014, voltando para próximo dos 11.000 em 2018. Os trabalhadores sem vínculos permanentes cresceram nos anos iniciais, se retraíram na legislatura entre 2013 e 2016, voltando a crescer a partir de 2017. Ao observar o comportamento dos contratados temporariamente entre 2017 e 2018, vê-se uma clara tendência de reposição do quadro de pessoal com funcionários de vínculo temporário. Os trabalhadores comissionados oscilam na média dos 500 cargos desde sempre.

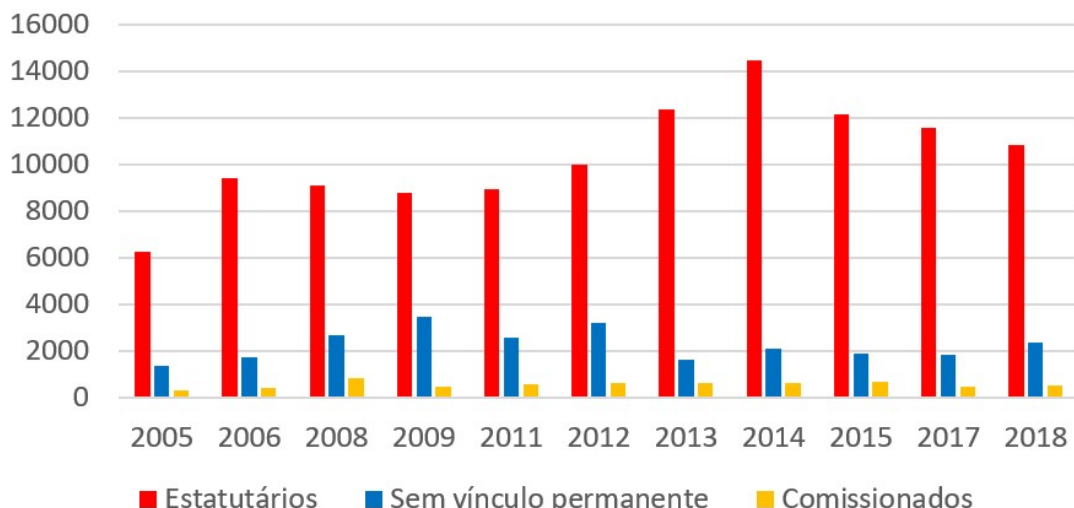


Figura 5: Evolução do pessoal na Prefeitura de Uberlândia, por tipo de contrato

Fonte: IBGE (2019)⁵.

Dentre as outras despesas correntes, apontadas na Figura 4, que também apresentaram uma evolução elevada, há o pagamento implícito de salários e contribuições patronais de prestadores de serviços de saúde pública. Isto, inclusive, é normatizado pelo Artigo 18 §1 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O crescimento destas despesas a partir de 2012 se deu num primeiro momento graças a inauguração do hospital municipal. Em seguida, a partir de 2013, permaneceu crescendo devido a mudança da gestão das Unidades de Atendimento Integradas (UAIs) com a saída da Fundação Maçonica e a entrada de um monopólio estatal, a FUNDASUS⁶. As UAIs são unidades de atendimento primário de saúde a intenção em 2013 era conduzir todo o pessoal do antigo regime CLT para um novo regime estatutário. Isto, no entanto, foi novamente judicializado e não chegou a ocorrer. A FUNDASUS foi extinta em 2017⁷. A Figura 6 apresenta, para 2018, as rubricas de destino das outras despesas.

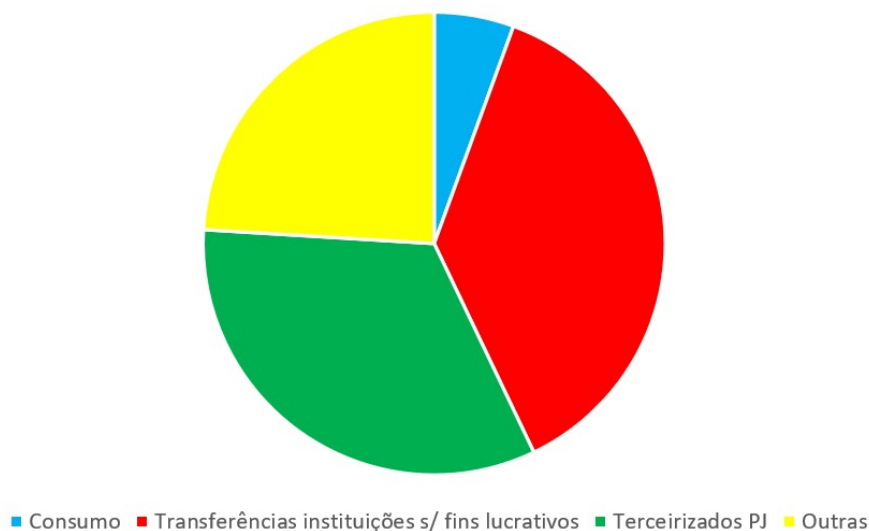


Figura 6: Composição das outras despesas correntes de Uberlândia

Fonte: STN (2019).

⁵A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE não foi divulgada para os anos de 2007, 2010 e 2016.

⁶Fundação de Saúde do Município de Uberlândia criada pela Lei Complementar n. 558/2013.

⁷A FUNDASUS foi extinta pela Lei Complementar n. 616/2017, que extinguiu os empregos criados e dava ao prefeito municipal poderes para providenciar o serviço de saúde da população por decreto.

Vê-se na Figura 6 que há uma grande participação de repasses a entidades filantrópicas, além de um nível relevante de despesas com pessoal terceirizado e pagamentos a pessoas jurídicas (PJs), o que evidencia novamente gastos com pessoal, uma forma implícita de se gastar com a burocracia. Os materiais de consumo representam relativamente pouco neste orçamento. A rubrica da saúde representa cerca de 30% da despesa até 2012 a provisão se deu exclusivamente por entidades filantrópicas, entre 2013 e 2016 optou-se por estatizar este serviço. Esta não pode ser considerada uma opção adequada para municípios de médio e grande porte a Figura 7 revela que 56% dos municípios com mais de 500.000 habitantes administram suas redes de saúde por vias de entidades filantrópicas.

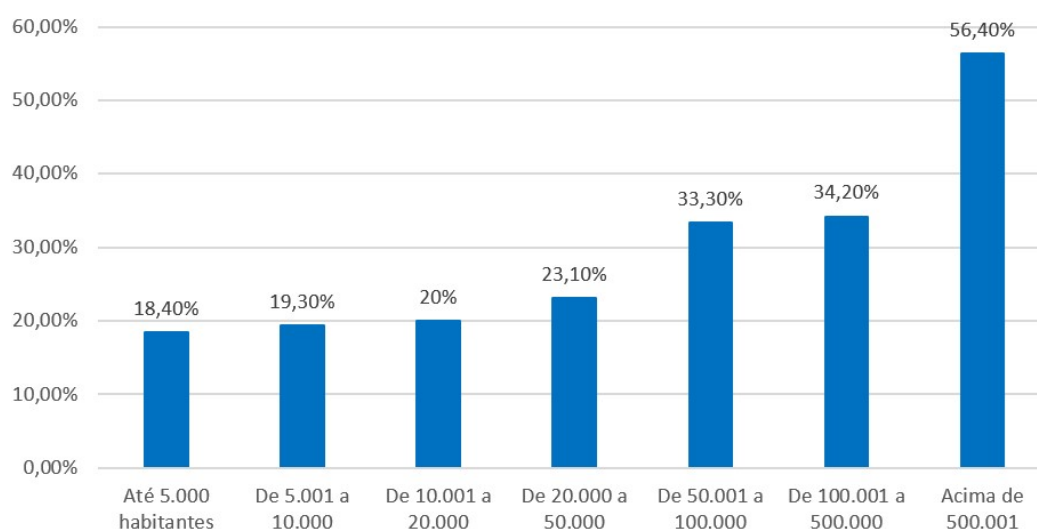


Figura 7: Municípios que administram o serviço de saúde por organizações sociais

Fonte: IBGE (2019).

Esta referida mudança de gestão na prestação de serviços de saúde se deu diante da nítida percepção de deterioração da qualidade da saúde ofertada na legislatura de 2013-2016, constatada no volume de greves e paralizações que ocorreram e pelas inúmeras vezes que as unidades funcionaram apenas no atendimento de casos de emergência. Este processo de deterioração do serviço de saúde municipal é coerente com a literatura sobre a oferta de bens públicos segundo o critério de Cândido Júnior (2001) há evidências de avanço de gastos improdutivos em Uberlândia.

Os investimentos públicos, para serem eficientes, devem ser alocados em setores que geram externalidades positivas, e devem ser complementados pelos investimentos privados em vez de competir com eles [...] Gastos produtivos são aqueles utilizados de forma que atendam aos objetivos a que se propõem, com o menor custo possível (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001, p. 243).

A ineficiência está ancorada à gestão. O modelo anterior que dividia gestão das UAIs entre as Fundações Maçônica e Sal da Terra⁸ criava uma concorrência entre ambas, o que reduzia desperdícios e elevava a eficiência, aproximando a gestão dos usuários, e custava mais barato aos cofres do município. A introdução de um modelo centralizado e monopolista, precariza a oferta do serviço, tornando-a mais custosa.

Há evidências de que estes gastos sejam considerados improdutivos. Considerando o número de leitos *per capita* como uma *proxy* da eficiência de gastos em saúde, havia em 2012 um total de 1.027 leitos hospitalares, a relação era de 1 leito para cada 558 habitantes. Dado que o número de leitos não se alterou a partir de 2013 e que a população cresceu, está havendo a saturação da prestação de serviços hospitalares hoje a proporção é de 672 habitantes para cada leito. Ambos quantitativos

⁸Como apresentado na Figura 7, em municípios de população superior a 500 mil habitantes, o serviço de saúde pública é gerenciado por entidades do Terceiro Setor, sem fins lucrativos. Em Uberlândia isto se deu por vias da Fundação Maçônica e da Fundação Sal da Terra, entidades sem fins lucrativos que administravam as UAIs antes da instituição da FUNDASUS.

estão muito aquém e se distanciando do que recomenda a Organização Mundial da Saúde (OMS), que prevê como ideal uma relação de 334 habitantes para cada leito.

Além das despesas com pessoal e a monopolização da gestão da saúde no município, características nítidas em favor da hipótese do Leviatã, outros fatores contribuíram para dificultar a situação orçamentária do município. Isto é visível quando se observa o avanço de gastos com legislativo no município. A Figura 8 mostra o comportamento deste item. Trata-se de uma outra ineficiência criada, a expansão de gastos que beneficiam políticos, causando ilusão fiscal e evidenciando a capacidade de monopólio do governo local. “[...] *conditions that increase the monopoly power of governments and bureaus lead to an increase in government expenditures*” (NISKANEN, 1975, p. 635).

As despesas legislativas apresentadas na Figura 8 evidenciam a atuação de grupos *rent-seeking* no município. A Constituição Federal que normatiza esta matéria, apresenta falhas o artigo 29-A da Constituição prevê um teto da Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios que possam ser gastos pelo legislativo. No entanto, o critério para o estabelecimento deste teto é populacional, de forma que municípios menores possuem um teto maior, enquanto os municípios maiores têm o teto menor. O legislativo uberlandense tem o direito de aplicar por esta norma 4,5% da RCL municipal em suas atividades.

O mesmo Artigo 29 da Constituição, prevê em seu parágrafo VI, f, um teto para os salários de vereadores equivalente a 75% do salário de um deputado estadual. Já no parágrafo IV, j, o mesmo artigo 29 estabelece um limite máximo de 27 vereadores para municípios com população superior a 600.000 habitantes. Com base neste último artigo o município apresentou em 2012 o aumento do número total de vereadores para o teto de 27 cadeiras, antes contavam com 21. O problema do artigo 29 e seus limites é que eles podem acabar incentivando os municípios a convergirem para estes tetos. O aumento de cadeiras no legislativo foi uma tentativa neste sentido em 2017 houve uma tentativa de reajustar os salários dos vereadores, felizmente derrotada na justiça.

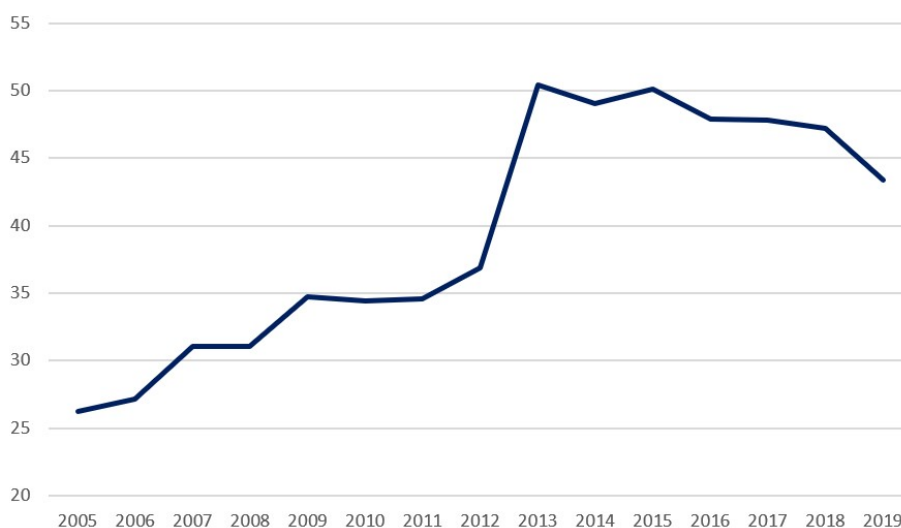


Figura 8: Despesas legislativas em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Declarações de Contas Anuais, valores a preços constantes de 2019 deflacionados pelo IGP-DI.

Com uma arrecadação própria baixa e concentrada em impostos indiretos, somado aos gastos direcionados a burocratas e políticos, em prejuízo do atendimento das necessidades do cidadão, a Prefeitura de Uberlândia construiu um orçamento concentrador e regressivo pelo lado das receitas e pelo lado das despesas.

Esta combinação perversa envolvendo um baixo esforço fiscal, somado a ampliação dos gastos públicos que não podem ser cortados no longo prazo, tal como pessoal (estatutário ou terceirizado), somado ainda à expansão indesejada de despesas de *overhead* (que beneficiam políticos), conduz ao acúmulo de déficits orçamentários crônicos. Esses déficits fiscais são provocados por uma prefeitura que gasta muito e beneficia poucos, como evidenciado na Figura 9, que retrata o acúmulo de restos a

pagar, aqui considerados como variável *proxy* para os déficits fiscais. Os restos a pagar podem ser processados e não processados⁹ na Figura 9 optou-se por somar ambas as categorias de restos a pagar da Prefeitura ao longo dos anos recentes.

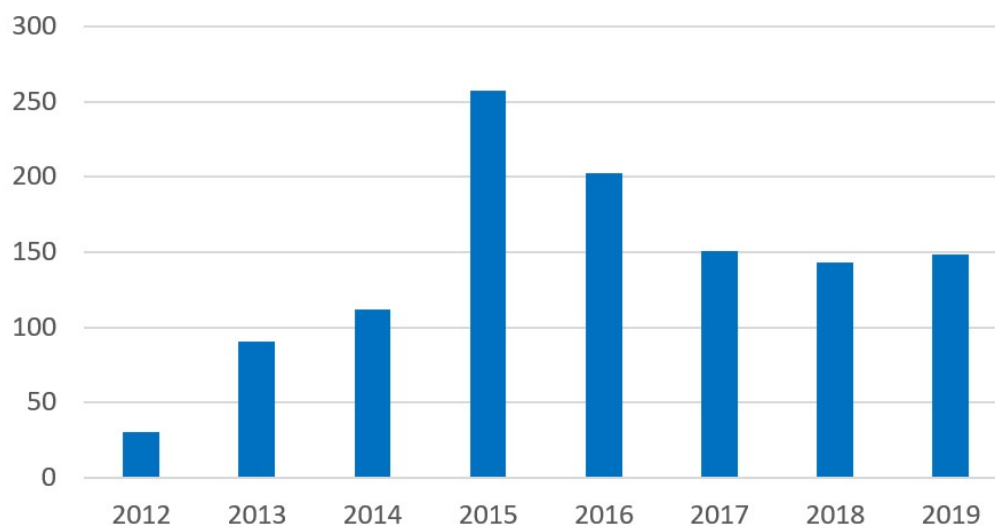


Figura 9: Restos a pagar do orçamento municipal de Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019)¹⁰.

A fragilidade financeira da Prefeitura de Uberlândia é evidente desde 2014 o município acumula restos a pagar acima dos R\$100 milhões de um exercício para outro. A solução disto não é trivial em um ambiente de rigidez constitucional das despesas públicas e em um ambiente político polarizado, já que muitas das medidas de ajuste dependem de aprovação legislativa. A forte expansão dos restos a pagar no município é uma evidência de fragilização financeira e dá pistas sobre as dificuldades profetizadas por Niskanen (1975). Trata-se também de novas evidências favoráveis à hipótese do Leviatã.

Isto, no entanto, torna-se ainda mais perceptível quando se verifica a expansão dos restos a pagar relacionados exclusivamente às despesas com pessoal, o que é mostrado na Figura 10. Devido à estabilidade de emprego garantida pela Constituição, este item de despesa não pode ser cortado, nem por demissão de servidores, nem por redução nominal de salários. Neste cenário, os efeitos da implementação do plano de carreiras da Prefeitura devem inviabilizar ainda mais a política fiscal no município, o que inclusive já começa a aparecer nos dados apresentados na Figura 10.

As informações da Figura 10, bem como das demais figuras apresentadas até aqui, indicam que há evidências favoráveis à hipótese do Leviatã. Há evidências de três formas de ineficiência: a primeira consiste no ônus aos contribuintes causado pelo poder de monopólio estatal. A segunda diz respeito à subprovisão de bens e serviços públicos e, a terceira está relacionada às dificuldades financeiras do município que devem persistir ao longo do tempo, dada a rigidez dos gastos públicos.

Brennan and Buchanan suggest that it is necessary to compare two kinds of inefficiencies. The first one, associated with “optimal” government is due to the likelihood of central government exploiting its monopolistic position in the provision of “pure” public goods to extract a surplus from taxpayers. The second one, associated with pure decentralisation, is the underprovision (in the limit case, no provision) of pure public goods (PEREIRA, 2000, p. 7).

⁹A despesas públicas possuem três fases sequenciais: 1º Empenho, 2º Liquidação e 3º Pagamento. Restos a pagar processados são despesas contratadas pela administração pública em um exercício já empenhadas e cuja liquidação e o pagamento se darão no exercício seguinte. Já os restos a pagar não processados, ainda não passaram da fase do empenho e embora sua contratação tenha se dado em um exercício, todas as etapas da realização da despesa se darão no exercício seguinte.

¹⁰Valores obtidos a partir da soma dos restos a pagar processados e não processados, disponíveis no balanço resumido da PMU, divulgados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

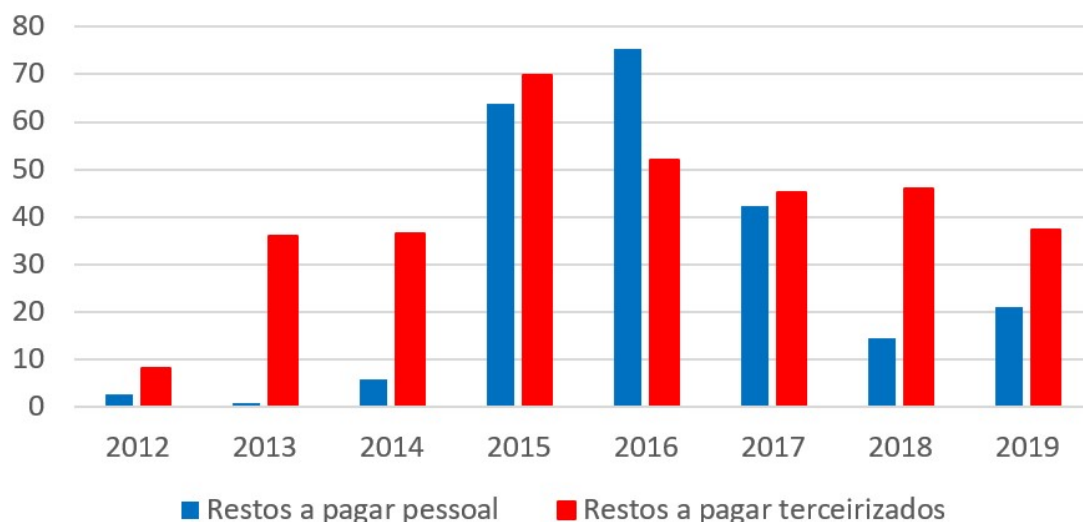


Figura 10: Restos a pagar com folha de pagamento em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019), valores nominais.

Os problemas orçamentários da Prefeitura de Uberlândia não cessam por aí. Um município que, apesar da elevação ininterrupta de suas receitas orçamentárias, vem operando em déficit desde 2012, com acúmulos expressivos de restos a pagar, não possui perspectivas de melhora em seus indicadores financeiros no curto prazo. Isto porque em conjunto a todos os problemas apresentados, o município tem elevado seu endividamento de forma contundente. A Figura 11 retrata a evolução das receitas de capital da Prefeitura de Uberlândia. Na contabilidade pública, as receitas de capital são não recorrentes, podendo ser oriundas da venda de patrimônio público, de transferências de níveis mais abrangentes de governo ou ainda de operações de crédito com bancos oficiais.

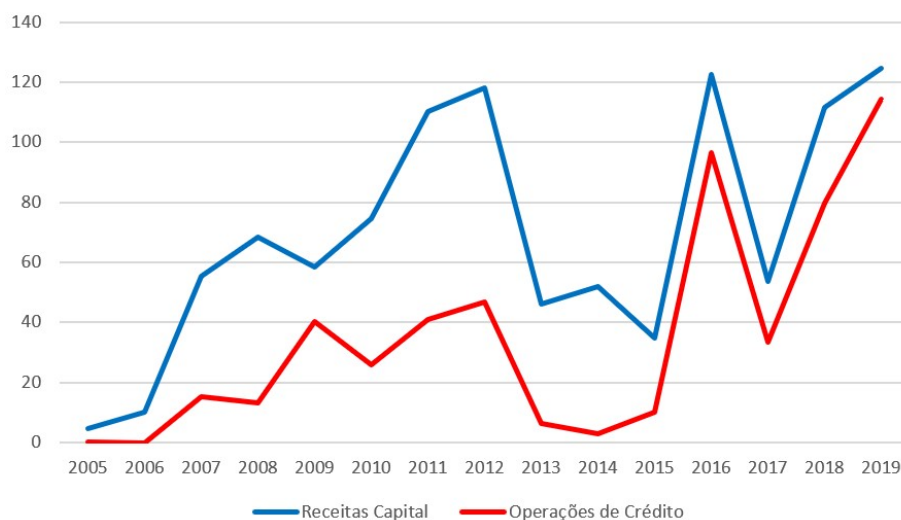


Figura 11: Receitas de capital e operações de crédito em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Declarações de Contas Anuais, valores a preços constantes de 2019 deflacionados pelo IGP-DI.

A Figura 11 mostra que as receitas de capital cresceram muito na década de 2000, mas isto não se deveu necessariamente a operações de crédito. A partir de 2015, no entanto, estas receitas de capital passaram a crescer quase que exclusivamente em função das operações de crédito da Prefeitura com instituições financeiras. Isto é perigoso, porque receita de capital advinda de um crédito contraído é uma despesa amanhã, o que pode penalizar ainda mais a capacidade de investimento do governo local. Pior do que isto, a combinação perversa de elevação das operações de crédito, somada à expansão de gastos com pessoal (ativos e inativos) que não podem ser demitidos ou cortados, projetam um futuro de médio prazo preocupante para o orçamento municipal. Se a

Prefeitura continuar dependendo excessivamente de receitas geradas em outras instâncias de governo, se endividando e elevando despesas rígidas por lei, o risco de insolvência é eminente.

As figuras de 1 a 11 traçaram um amplo diagnóstico da situação orçamentária em Uberlândia. De posse destas informações foi possível traçar um perfil relativamente amplo da Prefeitura Municipal de Uberlândia. O diagnóstico não é bom: o conjunto de ilusão fiscal, baixo esforço fiscal e expansão de gastos rígidos, que atendem a minorias organizadas, tem contribuído para que o governo local se torne um grande Leviatã aos moldes do que apresentavam Brennan e Buchanan (2000).

4. Proposição de soluções

Dado o diagnóstico apresentado, cabe o difícil desafio de propor soluções para corrigir as ineficiências até aqui conhecidas. Isto consiste, do ponto de vista orçamentário, implementar um conjunto de reformas que garantam: (i) sustentabilidade da política fiscal no longo prazo (ii) ofertar serviços que atendam as preferências da maioria da população e (iii) garantir que isto se dê da forma mais progressiva possível, ou seja, protegendo os mais pobres.

O primeiro passo consiste em trabalhar com uma previsão realista das receitas e consequentemente projetar as despesas em parâmetro realizável. Isto porque, recentemente, os orçamentos votados na Lei Orçamentária Anual (LOA) têm sobrestimado as receitas, o que inviabiliza o planejamento e o consequente empenho de despesas nesta mesma proporção. Em 2019 a receita total prevista na LOA foi de R\$2,814 bilhões e a realização das receitas foi R\$2,509 bilhões, bastante aquém do previsto inicialmente. Qual o sentido de orçar receitas que não irão se realizar? É possível que isto esteja sendo feito propositalmente para que o executivo tenha uma margem para remanejar despesas no orçamento ao longo do exercício fiscal, sem a necessidade de autorização do legislativo. Isto, no entanto, configura uma piora da transparência do município.

A implicação disto envolve um planejamento de empenhos igualmente surreal, pagamentos estes que não devem ser realizados em sua totalidade, criando a cultura do calote e abalando a estrutura de confiança sobre a Prefeitura, que será decisiva para a recuperação da qualidade dos serviços públicos ora deteriorados.

Uma segunda proposta no sentido de não apenas corrigir, mas criar uma cultura de responsabilidade fiscal no município, seria a criação do Conselho Financeiro Independente. Como demonstrado por Koptis (2011), estes conselhos têm se proliferado nos países ocidentais e se mostrado eficientes instrumentos na consolidação da transparência e na vigilância da melhor aplicação das despesas públicas. Um conselho deste poderia ser formado por 11 membros, sendo o Secretário de Finanças, mais um membro indicado pelo Ministério Público, dois vereadores e sete membros indicados por entidades da sociedade civil organizada. O conselho teria uma reunião trimestral, a qual teria como pauta a avaliação das finanças públicas da Prefeitura e produziria um relatório a ser divulgado ao público a cada reunião.

A terceira medida neste sentido, seria a proposição de uma Lei de Responsabilidade Municipal (LRM), com foco principalmente nos restos a pagar. Ao se tomar o exercício fiscal de 2019 como base, os restos a pagar totais somaram R\$148 milhões, ao passo que as receitas correntes do município foram de R\$2,385 bilhões neste caso a relação restos a pagar sobre receitas correntes seria de 6,21% em 2019. A ideia da LRM seria limitar a inscrição de restos a pagar a 2% das receitas correntes, dando ao gestor municipal três anos para atingir esta meta. Para os anos finais de cada legislatura, a inscrição de restos a pagar fica vedada.

Diante do diagnóstico realizado na seção anterior, já existem algumas medidas que podem contribuir com a reestruturação financeira do município. Este conjunto de reformas deve prever ações pelo lado das receitas e dos gastos. Como dito anteriormente, e evidenciado na Figura 2, o município apresenta uma arrecadação própria de aproximadamente 22% do total. Isto pode ser melhorado nos próximos anos, sobretudo por vias da cobrança do IPTU. Os impostos sobre propriedade são um eficiente instrumento para corroborar com a consolidação fiscal, uma vez que provocam baixos impactos recessivos, não são inflacionários e podem cumprir os critérios de progressividade.

A Leviathan government interested solely in maximizing net revenues surplus, for its own purposes, need not make any significant distinction between citizens and foreigners. This distinction is, however, quite crucial to the potential taxpayer (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 198).

A arrecadação do IPTU no município de Uberlândia é aquém do potencial. Dado a crise econômica que o país vive, a estratégia consiste em estabelecer ajustes de alíquotas em duas etapas: a primeira delas incidindo em regiões habitadas pelas rendas mais altas do município a segunda em regiões mais populosas e, portanto, com maior volume de residências. É importante salientar que para famílias de baixa renda, residentes em imóveis com área construída inferior a 70 m², ou ainda, residentes de imóveis adquiridos em programas como o Minha Casa Minha Vida, as regras tributárias não mudariam. A Figura 12 retrata um mapa de Uberlândia por bairros segundo a renda de seus moradores nos bairros de faixas mais escuras deverão incidir as maiores alíquotas.

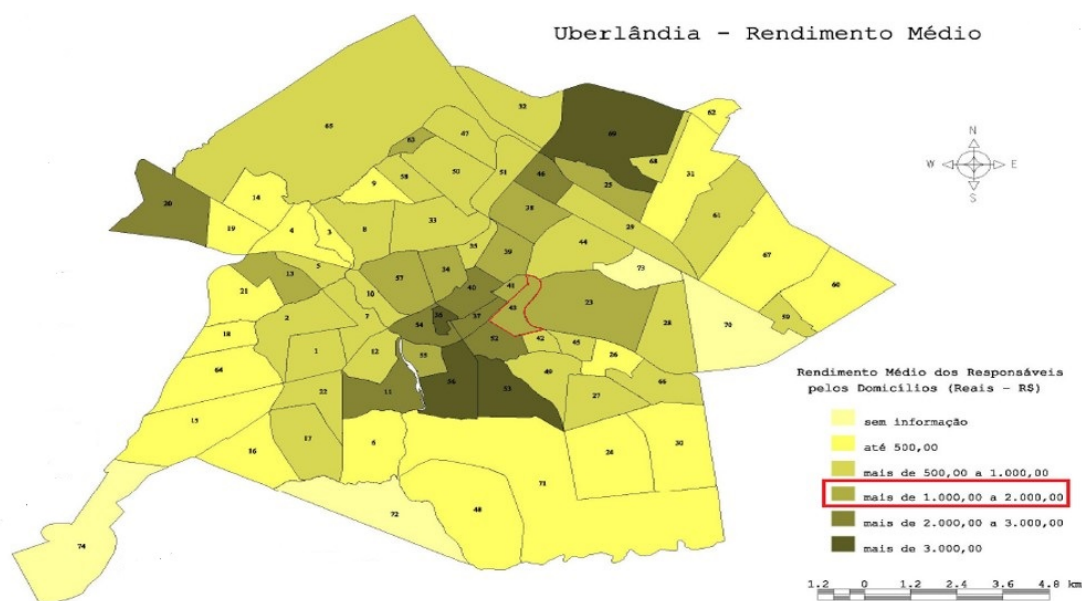


Figura 12: Mapa de Uberlândia por renda média domiciliar

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano, SEPLAN.

As regiões com tonalidades mais escuras da figura mostram locais cujo a renda domiciliar é maior. A proposta é escalonar três faixas de alíquotas nestas regiões, referentes às três tonalidades mais escuras do mapa, reajustando o IPTU de forma que as mais escuras paguem impostos maiores e que a alíquota vá diminuindo conforme a região indicada no mapa vai se tornando mais clara. As três faixas mais claras deste mapa não teriam reajuste na primeira fase. Em função da crise econômica e da queda na renda, este processo se daria em dois anos, tendo um reajuste de alíquota maior no primeiro ano e um reajuste inferior no segundo ano.

Entretanto, estima-se que a elevação de impostos nestas regiões seria incapaz de promover um impacto satisfatório na arrecadação própria da Prefeitura, corrigindo as distorções atuais. Seria preciso, ainda, aumentar a escala do reajuste do IPTU. Para tanto, deve-se incluir também na reforma os bairros com maior número de moradias. Em função dos efeitos da crise isto se daria, entretanto, apenas no segundo ano.

A densidade demográfica é uma boa *proxy* de regiões cujo número de moradias ou imóveis é maior a Figura 13 retrata o mapa de Uberlândia por densidade demográfica. A estratégia é reajustar a alíquota do IPTU nestas localidades, no segundo ano do ajuste, porém com alíquotas inferiores ao verificado nas regiões de renda elevada apresentadas na figura anterior. A ideia é que o ganho de escala de um eventual efeito quantidade possa compensar o efeito alíquota na arrecadação. Ou seja, reajustes modestos de alíquota aplicados a um número grande de residências podem provocar uma geração de caixa local maior do que grandes reajustes restritos a poucas regiões.

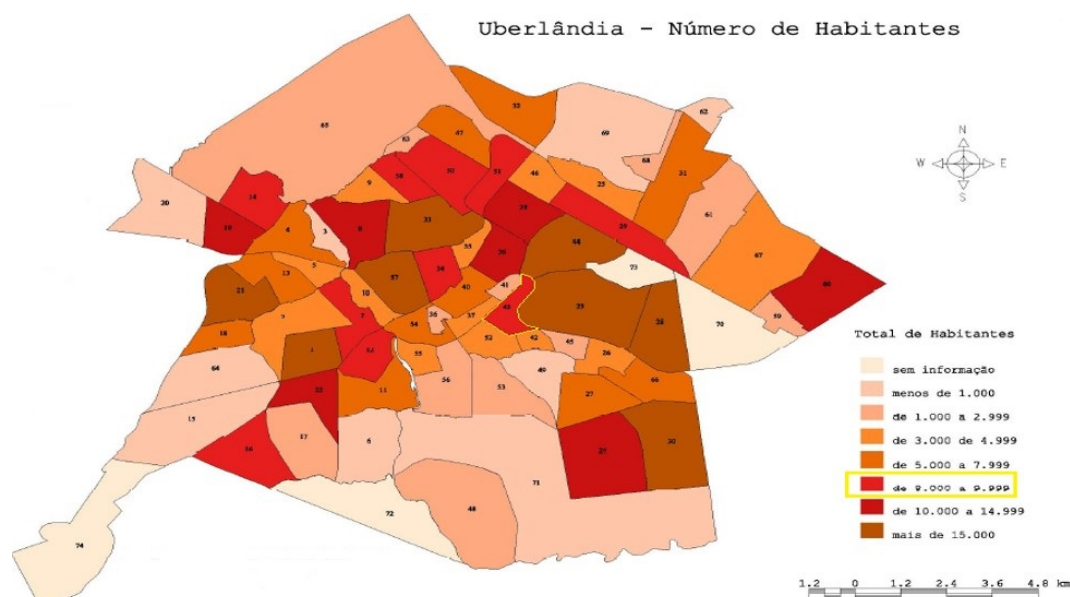


Figura 13: Mapa de Uberlândia por densidade demográfica

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano, SEPLAN.

Ademais, uma proposta tributária eficiente deve considerar duas questões adicionais: primeiro, que o espaço urbano no município muda ao longo do tempo. É importante, diante disto, que o novo código tributário do município contemple a discussão de realocação destas alíquotas a cada cinco anos, obedecendo critérios de renda e demografia. Segundo, é preciso combater a especulação imobiliária, e a forma mais eficiente e socialmente justa para tanto é o estabelecimento de uma taxa de ociosidade que varia progressivamente no tempo. Ou seja, quanto mais tempo o imóvel permanecer inativo ou inabitado, maior será a taxa de ociosidade cobrada. Uma medida como esta pode incentivar a ocupação do espaço urbano, sobretudo em áreas ociosas em regiões nobres.

As medidas relativas ao novo IPTU não devem ser encaradas meramente como uma elevação tributária, ou como uma tentativa de ajudar a Prefeitura a fechar o caixa. Na prática é uma medida de justiça social, que tem como efeito colateral uma melhor ocupação do território urbano e, principalmente, que criará na população uma cultura de fiscalização do emprego do dinheiro público, para que não seja capturado por grupos *rent-seeking*s.

Pelo lado dos gastos públicos, reformas também devem ser empreendidas. Como apresentado na seção anterior, o município apresenta um quadro de crescimento crônico das despesas com pessoal e que a Prefeitura tem lidado com isto por vias da substituição de pessoal concursado por funcionários temporários. Revogar o plano de cargos e carreiras pode ser custoso neste momento no entanto, é muito importante o estabelecimento de metas de desempenho que possam aumentar a produtividade no serviço público no município. Não é necessário revogar o plano de carreiras da Prefeitura, mas é possível reformá-lo, vinculando as progressões não apenas a titulações, mas também ao cumprimento de metas de atendimento à população.

Para o curto prazo, é possível manter os salários de todos os servidores sem reajustes reais (acima da inflação), talvez por dois anos. Contando que a inflação permaneça baixa, isto ajudaria a equalizar o fluxo de caixa da Prefeitura. Trata-se de um pressuposto bastante forte acreditar que as despesas com folha de pagamento não cresçam em dois anos, mesmo havendo pressão de setores da burocracia no sentido de pressionar por reajustes acima da inflação. Cabe ao poder público explicar que medidas neste sentido se fazem necessárias e deverão servir para recompor a capacidade de investimentos no município.

O mesmo deve ser empreendido nas outras despesas correntes, que contemplam um elevado gasto com funcionários terceirizados, pessoas jurídicas e repasses a entidades filantrópicas. O que se sugere neste caso, é uma ampla revisão destes contratos, a começar pelos 100 contratos de maiores valores que a Prefeitura de Uberlândia tem com seus prestadores de serviços. A contrapartida para

redução dos preços dos serviços contratados da Prefeitura, deve ser o pagamento em dia destes serviços, garantidos pela nova Lei de Responsabilidade Municipal.

Ainda sobre estes contratos, seria necessário reestabelecer os critérios de concorrência para prestações de serviços ao governo no município. A partir de 2017, sob a frágil tutela jurídica de dois decretos de calamidade financeira¹¹ que sucederam neste período, a Prefeitura descumpriu a exigibilidade de licitações para um conjunto de serviços para os quais o devido processo de concorrência estaria previsto na lei 8.666/93. Um novo código de *compliance* municipal deve ser pensado. Talvez a maior parte de serviços contratados pelo poder público possa ser adquirido por um modelo de concorrência mais ampla, através de Pregão Eletrônico garantido na lei 10.520/02.

Uma outra frente de atuação é uma reforma administrativa ampla e pautada pelos princípios da eficiência e da moralidade. Um primeiro esforço neste sentido foi feito em 2017 e isto precisa ser reconhecido. A estrutura do poder em Uberlândia contava com prefeito e vice-prefeito, 19 secretarias da administração direta da Prefeitura e sete autarquias da administração indireta, tal como apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Uberlândia

Estrutura / área		Modelo anterior	Modelo atual	Modelo proposto
Admin. direta	Social	5 secretarias	5 secretarias	5 secretarias
	Econômica	2 secretarias	2 secretarias	1 secretaria
	Administrativa	6 secretarias	6 secretarias	3 secretarias
	Infraestrutura	6 secretarias	4 secretarias	4 secretarias
	Total	19 secretarias	17 secretarias	13 secretarias
Admin. indireta	Social	4 autarquias	4 autarquias	4 autarquias
	Econômica	3 autarquias	3 autarquias	1 autarquia
	Total	7 autarquias	7 autarquias	5 autarquias

Fonte: Elaboração própria.

É bem verdade que um esforço no sentido de diminuir o tamanho do Leviatã foi empreendido, com a extinção da FUNDASUS¹², também com a extinção das secretarias de Habitação e Serviços Urbanos, alocadas pelo critério do autor na área de infraestrutura. A Prefeitura de Uberlândia pode ser dividida em quatro grandes áreas de atuação: área social, área econômica, área administrativa e infraestrutura urbana.

A proposta de reforma prevê a fusão de secretarias e autarquias, cujo resultado seria uma estrutura com 13 secretarias e cinco autarquias, criando sinergia entre as áreas. A proposta prevê a fusão da secretaria de Administração, secretaria de Governo com a de Finanças em uma grande secretaria de Fazenda. Também a fusão da pasta da secretaria de Trânsito e Transportes com Planejamento Urbano. Na área social a fusão da Educação com a secretaria de Ciência e Tecnologia. Por fim, a incorporação da secretaria de Agropecuária com a de Desenvolvimento Econômico. No que se refere à administração indireta, há também espaço para cortes. A Fundação de Excelência Rural de Uberlândia (FERUB), sob tutela da divisão de agropecuária da secretaria de Desenvolvimento Econômico, e a Empresa Municipal de Apoio e Manutenção (EMAN) podem ser extintas ou incorporadas pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE).

Propõem-se ainda o retorno do número de vereadores dos atuais 27 para os antigos 21, em um esforço conjunto do poder legislativo em corroborar com a nova estrutura mais enxuta e eficiente do poder público no município. Houve uma nítida expansão da captura de recursos públicos com gastos legislativos, graças a passagem de 21 para 27 vereadores. Seria razoável que, a exemplo do poder

¹¹A Prefeitura de Uberlândia se valeu de dois decretos de calamidade financeira: o primeiro Decreto n. 16.927 de 06 de janeiro de 2017, nos primeiros dias de um mandato que acabara de começar e o segundo Decreto n. 17.818 de 21 de novembro de 2018.

¹²Que não chegou a ser efetivada e, portanto, não consta no Quadro 1.

executivo, o legislativo participasse do sacrifício fiscal, retrocedendo ao número anterior de vereadores e também no volume assessores que cada vereador tem direito, atualmente 15.

A reestruturação fiscal de um município de médio porte envolve um conjunto de medidas harmônicas e simultâneas que abrangem o lado das receitas e das despesas. Ainda que algumas medidas aqui sugeridas pareçam impopulares, a construção do desenvolvimento de longo prazo envolve sacrifícios de curto prazo. Se as reformas sugeridas neste artigo forem apresentadas de forma pedagógica e clara para a população é possível angariar apoio político para implementá-las.

5. Considerações finais

A hipótese do artigo foi satisfeita. Foram verificadas fortes evidências dos itens que caracterizam a hipótese do Leviatã no município de Uberlândia. A primeira característica identificada foi a expansão do tamanho do governo municipal, verificada pelo comportamento das receitas e despesas. A segunda característica é a presença de ilusão fiscal evidente na excessiva dependência das receitas transferidas, cuja fiscalização é dificultada. A terceira característica são os desvios de finalidade observados pelo lado das despesas, dada a dificuldade do controle social do orçamento grupos *rent-seekings* de burocratas e políticos têm ampliado seu acesso no orçamento. Finalmente, a quarta característica são as dificuldades financeiras evidentes em restos a pagar elevados e na dependência de receitas de capital.

Diagnosticado o problema, foi apresentado um amplo conjunto de medidas para corrigir as ineficiências, garantir a sustentabilidade da política fiscal no município e proteger os mais pobres. As medidas aqui defendidas contemplam mudanças normativas, elevação da transparência e reformas pelo lado das receitas e despesas, com vistas a otimizar a arrecadação em simultâneo à criação de externalidades positivas, tais como racionalizar a ocupação do espaço urbano e elevar a produtividade do serviço público.

Referências

- ABRÚCIO, L. F. LOUREIRO, R. M. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C. ARVATE, P. (org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Cap. 05. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.
- BARBOSA, F. H. BARBOSA, A. L. N. H. O Sistema Tributário no Brasil, Reformas e Mudanças. In: BIDERMAN, C. ARVATE, P. (org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Cap. 16. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.
- BRENNAN, G. BUCHANAN, J. M. **The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 2000.
- CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 233-260, 2001.
- COSSÍO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro: PUC, 1998.
- GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.
- GRUBER, J. **Finanças Públicas e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Gen LTC, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: <https://bit.ly/30nSOD0> Acesso em: 22 jun. 2019.
- KALDOR, L. **Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom**. London: Cambridge University Press, 1966.
- KOPITS, G. Independent Fiscal Institutions: Developing good Practices. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2011/3, p. 1-18, 2011. DOI: 10.1787/budget-11-5kg3pdgcpn42

- LINDAHL, E. Just Taxation a Positive Solution [1919]. In: MUSGRAVE, R. A. PEACOCK, A. T. (eds.) **Classics in the Theory of Public Finance**. International Economic Association Series. London: Palgrave Macmillan, 1958. DOI: 10.1007/978-1-349-23426-4_11
- MENDES, M. J. **Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2002.
- MENDES, M. J. ROCHA, F. F. **Transferências in tergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. Escola de Administração Fazendária. Brasília: ESAF, 2003.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED**. Disponível em: <<https://caged.maisemprego.mte.gov.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Altherton, 1975.
- PEREIRA, T. C. P. **Fiscal Decentralisation, Public Sector Size and the Wealth of Nations**. Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa. Lisboa: ISEG, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). **Lei Orçamentária Anual**. Uberlândia: PMU, 2019.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Lei Complementar n. 558/2013**. Uberlândia: DOM, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Lei Complementar n. 616/2017**. Uberlândia: DOM, 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Decreto n. 16.927/2017**. Uberlândia: DOM, 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Decreto n. 17.818/2018**. Uberlândia: DOM, 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Secretaria de Planejamento Urbano. **Relatório técnico**. Uberlândia: PMU, 2000.
- PUVIANI, A. **Teoria dela ilusione finanziaria**. Palermo: Remo Sandrone, 1903.
- REIS, E. J. BLANCO, F. A. Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90. **Texto para discussão**, n. 0404, Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- RUGGERI, C. G. HOWARD, R. VAN WART, D. Structural Imbalances in the Canadian Fiscal System. **Canadian Tax Journal**, v. 41, n. 3, p. 454-472, 1993.
- SALOMÃO, B. A. N. SILVA, G. J. C. Desaceleração, indústria e demografia no Brasil: uma investigação sobre a estagnação da economia brasileira. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 43, p. 136-160. 2019. DOI: 10.36810/rde.v2i43.6003
- SCHUMPETER, J. A. **The Theory of Economic Development**. Abingdon: Routledge, 2017.
- SCHWAB, K. **The Fourth Industrial Revolution**. Geneva: WEF, 2016.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- SILVA, M. F. G. Corrupção e produção de bens públicos. In: BIDERMAN, C. ARVATE, P. (org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Cap. 07. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.
- SIMONSEN, R. C. GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3 ed. Brasília: IPEA, 2010.
- STRUMPF, K. S. A predictive index for the flypaper effect. **Journal of Public Economics**, v.69, n. 3, p. 389-412, 1998. DOI: 10.1016/S0047-2727(98)00008-5
- TIEBOUT, M. C. A Pure Theory of Fiscal Expenditure. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- WAGNER, A. **Finanzwissenschaft**. Leipzig: C. F. Winter, 1890.