

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

MARIA TEREZA BLANCO STROHSCHOEN

**TAXAÇÃO PATRIMONIAL E GASTO SOCIAL ANDAM JUNTOS? O IMPOSTO
PREDIAL TERRITORIAL URBANO E O GASTO SOCIAL COMO ARENAS
REDISTRIBUTIVAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2002-2017)**

Porto Alegre
2018

MARIA TEREZA BLANCO STROHSCHOEN

**TAXAÇÃO PATRIMONIAL E GASTO SOCIAL ANDAM JUNTOS? O IMPOSTO
PREDIAL TERRITORIAL URBANO E O GASTO SOCIAL COMO ARENAS
REDISTRIBUTIVAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2002-2017)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharela em Políticas Públicas da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Área de habilitação: Governo

Professor Orientador: Dr. André Marengo

Porto Alegre
2018

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo suporte financeiro, psicológico e emocional durante os quatro anos da graduação e especialmente nesta reta final. Ao meu pai Ricardo, pelo exemplo de persistência; à minha mãe Luci, por me ensinar o que é resiliência; ao meu irmão André, por me mostrar a compaixão. A vocês três, por me ensinarem o que é o amor.

A todas professoras e professores com os quais tive a oportunidade de aprender ao longo da minha trajetória. Docentes da Escola Estadual de Ensino Médio Monte das Tabocas, do Instituto Federal Sul-rio-grandense Campus Venâncio Aires e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Meu agradecimento especial ao professor que me acompanhou sete dos oito semestres na UFRGS: meu orientador de Iniciação Científica e do Trabalho de Conclusão de Curso professor André Marengo. Agradeço por todas as oportunidades e aprendizagens, pela paciência ao longo deste tempo e por continuar apostando e, tal como um treinador, elevando a barra para que os 9 metros fossem executados da melhor maneira possível. Muito obrigada!

Às amigas e amigos que fiz em Porto Alegre, especialmente aqueles e aquelas que me mostraram a importância da luta e que estiveram junto comigo nas trincheiras que se apresentaram neste período. Ao lado de vocês pude participar do Centro Acadêmico de Políticas Públicas por três anos; da ocupação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas contra a PEC 55 sancionada pelo governo Temer que congelou investimentos em Saúde e Educação por 20 anos, contra a terceirização, contra o projeto escola sem partido e contra a reforma do ensino médio; participar de duas greves gerais e de tantos outros processos que só fizeram sentido porque estávamos resistindo juntos. Saudações camaradas!

Aos meus melhores amigos Franciel e Renata por serem vocês, duas das pessoas mais importantes da minha vida, as quais eu admiro e amo demais. À Camille, por dividir a casa, as aflições e sempre estar disposta a me ouvir. Aos meus amigos e amigas que me apresentaram o Grêmio Antifascista e, desde então, ganharam uma nova companhia para os jogos do Grêmio. Por fim, e não menos importante, meu agradecimento ao Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense por ser o responsável pelos meus melhores sorrisos.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Fonte dos dados utilizados nas análises quantitativas	27
Quadro 2 – Caracterização das variáveis utilizadas nas análises quantitativas	28
Tabela 1 – Medidas descritivas da variável dependente para o intervalo de 2002-2017	29
Tabela 2 – Relação entre categoria populacional e gasto social nos municípios analisados de 2002-2017.....	29
Tabela 3 – Relação entre PIB per capita (em quartis) e gasto social nos municípios analisados de 2002-2017.....	30
Tabela 4 – Relação entre o Índice de Gini (em quartis) e gasto social nos municípios analisados de 2002-2017.....	31
Tabela 5 – Relação entre tempo de instalação do município e gasto social de 2002-2017 .	31
Tabela 6 – Relação entre taxaço patrimonial (em quartis) e gasto social nos municípios de 2002-2017.....	32
Tabela 7 – Correlação de Spearman entre as variáveis independentes e dependentes	33
Tabela 8 – Resultados da regressão linear múltipla.....	34

RESUMO

O presente trabalho aborda o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o gasto social nos municípios brasileiros, especificamente gastos em Assistência Social, Saúde e Educação, analisando-os como políticas redistributivas da Tipologia de Lowi, as quais são caracterizadas por transferirem a alocação de recursos existentes resultando num jogo de soma-zero. Assim, o problema de pesquisa consistiu em investigar em que medida o aumento da despesa com gastos sociais nos municípios brasileiros é acompanhado pelo incremento da taxaço patrimonial, isto é, buscou-se averiguar se os municípios com gasto social alto também possuem taxaço patrimonial alta, apresentando linearidade nas políticas de taxaço-gasto e correspondência das arenas examinadas. A hipótese que guiou este trabalho é que a maior despesa em gasto social vem acompanhada pela maior taxaço do imposto patrimonial, para o conjunto de municípios brasileiros de 2002 a 2017, promovendo resultados similares das duas arenas redistributivas em termos de justiça social. Adotou-se abordagem quantitativa, com o uso da estatística descritiva e inferencial, utilizando os municípios brasileiros como unidade de análise a partir do banco de dados desenvolvido com variáveis administrativas e socioeconômicas dos mesmos. Os achados empíricos do trabalho refutam a hipótese previamente estabelecida, apontando que municípios com gasto social elevado possuem taxaço patrimonial baixa, indicando que não há linearidade na política taxaço-gasto nos municípios brasileiros, e, portanto, não há correspondência entre as arenas investigadas. Os resultados podem ser confrontados com os conflitos envolvidos no processo de escolha de múltiplas arenas redistributivas.

Palavras-chave: municípios; política fiscal; políticas públicas.

ABSTRACT

This paper approach the Urban Territorial Property Tax (IPTU) and the social spending in Brazilian municipalities, specifically related to expenditures on Social Assistance, Health and Education, analyzing them as Lowi's typology redistributive policies, which are characterized by transferring the allocation of resources resulting in a zero-sum game. Therefore, the research problem consisted in investigating in what extent the increase in social spending expenditures in Brazilian municipalities is accompanied by an increase in property taxation, that is, to determine if municipalities with high social spending also have a high property taxation, presenting linearity in the taxation-spending policies and correspondence of the arenas examined. The hypothesis that guided this work is that the greater expenditure in social spending is accompanied by the higher taxation of the property tax for the Brazilian municipalities from 2002 to 2017, promoting similar results of the two redistributive arenas in terms of social justice. A quantitative approach was adopted, applying descriptive and inferential statistics, using the database developed with administrative and socioeconomic variables of the Brazilian municipalities as the unit of analysis. The empirical results of the study refute the previously established hypothesis, pointing out that municipalities with high social spending have low patrimonial taxation, indicating that there is no linearity in the taxation-spending policy in the Brazilian municipalities, and, therefore, there is no correspondence between the arenas investigated. The results can be confronted with the conflicts involved in the process of choosing multiple redistributive arenas.

Keywords: municipalities; fiscal policy; public policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	ARENAS REDISTRIBUTIVAS: DISCUSSÃO TEÓRICA	9
3	ARENAS REDISTRIBUTIVAS: APLICAÇÃO EMPÍRICA NO CONTEXTO BRASILEIRO	16
3.1	ARENA 1: IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO	16
3.2	ARENA 2: GASTO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	21
3.3	AS ARENAS: TRIBUTAÇÃO PATRIMONIAL <i>VERSUS</i> GASTO SOCIAL	24
4	PROCEDIMENTOS E RESULTADOS.....	26
4.1	MATERIAIS, FONTES E MÉTODO.....	26
4.2	RESULTADOS E DISCUSSÃO	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
	REFERÊNCIAS	40
	APÊNDICES.....	45

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas o *mainstream* da Ciência Política tem empregado esforços em desvendar diversas questões, tal como a relação entre estrutura e agência, isto é, entre agentes políticos e estruturas institucionais, bem como quais fatores explicam a continuidade ou a mudança nas instituições, e por que em alguns lugares as instituições são estáveis. Especialmente o campo de estudos de políticas públicas oferece reflexões importantes acerca da relação entre governo e políticas públicas, investigando como a política e as políticas são materializadas, a partir da compreensão de políticas públicas como decisões acerca do gasto público e das prioridades governamentais. A partir disto, a agenda de pesquisa é expandida e questões importantes são suscitadas: por que as políticas são adotadas? Quais fatores ajudam a explicar a implementação e adoção de determinadas políticas? Quais fatores, causas e mecanismos estão por trás da probabilidade de cada tipologia de política?

A partir desse questionamento, este trabalho busca investigar a relação taxaço-gasto nos municípios brasileiros, examinando decisões acerca do gasto público. O objetivo do estudo é analisar políticas redistributivas enquanto arenas de conflito na política: de um lado, a política fiscal municipal pela ótica da receita, em especial a tributação patrimonial nos municípios brasileiros, e, por outro, a política fiscal pela perspectiva do gasto, enfatizando o gasto social dos entes federados. A escolha desses casos é motivada pelo fato de que ambas podem ser consideradas políticas redistributivas (LOWI, 2009) por modificarem a alocação de recursos existentes e contarem com custos não difusos. Assim, a questão de pesquisa a ser investigada é em que medida o aumento das despesas com gasto social vem acompanhado pelo aumento da taxaço patrimonial nos municípios brasileiros, ou seja, busca-se investigar se municípios com maior gasto social os financiam através da taxaço patrimonial. A hipótese que guia este trabalho é que a maior despesa em gasto social vem acompanhada pela maior taxaço do imposto patrimonial, para o conjunto de municípios brasileiros de 2002 a 2017, promovendo resultados similares das duas arenas redistributivas em termos de justiça social.

A principal justificativa para estudar a relação entre os dois fenômenos é a concepção de arenas redistributivas, que parte do entendimento que tanto a taxaço patrimonial quanto o gasto social são resultados de conflitos permanentes entre órgãos governamentais e atores sociais, ou seja, fazem parte de um conjunto de “diversos jogos jogados pelos mesmos atores” (PRZEWORSKI, 1995). Além disso, a arrecadação e o gasto têm sido estudados majoritariamente de forma individual, em trabalhos que se dedicam a analisar seja a variação do gasto social em intervalos temporais ou as dificuldades para aumento de receita dos entes federados. Por isso, destaca-se como literatura de referência o trabalho de Steinmo (1989), que em estudo comparativo investigou a política fiscal nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Suécia, revelando um comportamento oposto entre taxaço direta e presença de Estado de Bem-Estar Social – neste caso, a Suécia conhecida pelo alto investimento em políticas redistributivas apresentou maior taxaço indireta, ao passo que os Estados Unidos tem maior vinculação de tributos diretos em contraste com o baixo nível de gasto em políticas sociais. Desse modo, o trabalho configura-se como um esforço de investigar a mesma relação para os municípios brasileiros, incorporando o debate de política fiscal ao campo de estudos de políticas públicas, especificamente a tipologia de políticas públicas desenvolvida por Lowi (2009).

O presente trabalho está dividido em 5 capítulos e estruturado da seguinte forma: além desta introdução que aborda de forma breve o campo de estudos que a pesquisa está inserida, explorando as investigações teóricas do campo de políticas públicas e incorporando o debate sobre política fiscal, o capítulo 2 é dedicado à discussão teórica do conceito de arenas redistributivas, retomando o importante estudo de Lowi (2009) sobre tipologia de políticas

públicas. Após, no capítulo 3 são discutidas as aplicações empíricas do conceito de arenas redistributivas para o contexto brasileiro, com a primeira seção destinada à revisão de literatura do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), a segunda para investigar especificamente o gasto social nos municípios brasileiros e a última visando associar as duas faces da política fiscal e compreender a relação arrecadação-gasto em sua integralidade. No capítulo seguinte, capítulo 4, a metodologia empregada no trabalho é apresentada, descrevendo os materiais, fontes e método utilizados, bem como são expostos os resultados e a discussão dos achados obtidos na pesquisa. Por fim, no capítulo 5 são ponderadas as considerações finais, retomando os avanços alcançados com o estudo e ressaltando a agenda de pesquisa que ainda pode ser explorada.

2 ARENAS REDISTRIBUTIVAS: DISCUSSÃO TEÓRICA

O objetivo deste capítulo é promover a discussão teórica acerca das arenas redistributivas, baseando-se no argumento central que múltiplas arenas redistributivas envolvem *tradeoffs*, isto é, conflitos no processo de escolha. Esses conceitos são fundamentais para o trabalho, visto que objetiva estabelecer a relação entre duas faces da política fiscal municipal brasileira, a arrecadação e o gasto, visando compreender em que medida essas políticas são aplicadas de forma linear nos municípios brasileiros. Para tanto, o capítulo inicia apresentando uma das tipologias de políticas públicas mais empregadas na área, dissertando sobre as quatro categorias identificadas por Lowi (2009). Após, os conceitos de arenas redistributivas e múltiplas arenas são focalizados, seguidos da discussão sobre instituições eficientes e instituições redistributivas. Os diferentes modelos explicativos para a escolha de políticas pertencentes ao campo de estudos da Ciência Política são abordados e, posteriormente, discorre-se sobre um estudo de política comparada entre padrão de taxaço e política social nos Estados Unidos, Suécia e Grã-Bretanha, contrapondo com a literatura sobre *Welfare State*.

Refletir sobre múltiplas arenas redistributivas implica analisar políticas públicas, no que diz respeito aos processos de instituição de políticas, as especificidades de cada tipo de política e as instituições associadas a sua implementação. Assim, para compreender quais fatores explicam a adoção de determinadas políticas é imprescindível fazer uso de modelos de análise que agreguem e tipifiquem casos concretos em determinadas arenas, procurando entender quais fatores, causas e mecanismos estão por trás da escolha de cada um desses tipos de arenas de políticas. Um dos clássicos desse campo de estudos é o trabalho de Theodore Lowi (2009), que busca compreender de que forma o poder público é aplicado, partindo da premissa que as políticas (*policies*) definem a dinâmica do processo político (*politics*).

Se para a vertente pluralista, as políticas públicas são resultado do jogo, configurando-se como um “placar” da capacidade de pressão dos grupos dispostos na sociedade, para Lowi (2009) é ao contrário: as políticas condicionam a política, isto é, as políticas definem arenas de disputa que, por sua vez, moldam a política e, conseqüentemente, o comportamento dos jogadores. Para Lowi “*a policy is a rule formulated by some governmental authority expressing an intention to influence the behavior of citizens, individually or collectively, by use of positive and negative sanctions*” (LOWI, 2009, p. 21)¹. Apreende-se desse argumento a relação conflitiva entre as políticas e a política, configurando-se como um elemento que não permite a sincronização das arenas, dado o condicionamento dos comportamentos individuais e a possibilidade, em alguns casos, de existir perdedores e ganhadores. O autor desenvolveu um esquema conceitual no qual classifica as formas mais básicas de manifestação do poder estatal em quatro tipos de arenas políticas, com base nos impactos esperados na sociedade: distributivas, redistributivas, regulatórias e constituintes. Cada tipo dessas políticas é considerada uma arena de poder, diferenciando-se pelos padrões de política e estrutura de poder, ou, em suas próprias palavras, “[...] *each arena is an environment that is hospitable to some characteristics of politics and inhospitable to others*” (LOWI, 2009, p. 23)².

Embora o foco do trabalho sejam as políticas redistributivas, é importante para sua compreensão o entendimento do trabalho em sua completude e um panorama geral da Tipologia de Lowi com objetivo comparativo entre os tipos de políticas. As políticas

¹ Tradução livre: “[...] uma política é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção para influenciar o comportamento dos cidadãos, individualmente ou coletivamente, pelo uso de sanções positivas ou negativas”.

² Tradução livre: “[...] cada arena é um ambiente hospitaleiro para algumas características da política e inóspita para outras”.

distributivas podem ser percebidas como sinônimo de políticas de subsídio ou de patronagem (LOWI, 2009)³, pois se apresentam como decisões altamente individualizadas resultando em benefícios concentrados. São marcadas por não levar em conta a escassez de recursos, uma vez que representam a alocação de novos recursos e produzir custos difusos para toda a sociedade, visto que nenhum grupo específico arca com os custos; por isso, o nível de conflito desta arena é baixo.

A política regulatória⁴, por sua vez, se caracteriza pelo impacto concentrado e individual, já que leva o governo a “[...] *directly coercive relationships with individual citizens*” (LOWI, 2009, p. 79)⁵, visando estabelecer padrões comportamentais. São regras específicas que impactam grupos, indivíduos ou segmentos específicos, produzindo intenso conflito. Já as políticas constituintes⁶ são políticas formais “[...] *concerned with the establishment of government structure, with the establishment of rules for the conduct of government, of rules that distribute or divide powers and jurisdictions [...]*” (LOWI, 2009, p. 68)⁷. Em suma, são regras que afetam a todos (mais amplas que as políticas regulatórias) e fundam determinada comunidade.

Enfatizando as políticas redistributivas, objeto do presente estudo, o autor argumenta que estas políticas não dependem do comportamento dos indivíduos antes de serem aplicadas. Para compreender melhor, tomemos como exemplo uma política regulatória como o Código de Trânsito, que penaliza o cidadão a partir de sua conduta individual, seja por andar acima da velocidade permitida em uma via ou por não portar habilitação; diferente das políticas redistributivas, na qual o comportamento individual não define a participação (ou ausência) em determinada política – isto é, os indivíduos não podem, por conta própria, ser incluídos ou se retirarem de categorias estabelecidas por regras redistributivas (LOWI, 2009).

Ainda, caracterizam-se por ser “[...] *it is far more ideological than any other kind of politics*” (LOWI, 2009, p. 89)⁸ e produzir benefícios concentrados a determinado grupo de atores e custos concentrados a outro⁹, uma vez que transferem ou mudam a distribuição de bens e recursos existentes, resultando num jogo de soma-zero – situação em que para que um ator ganhe, outro necessariamente perde – num ambiente altamente conflitivo. Para exemplificar esse fenômeno, tomemos como base uma política de reforma urbana que contemple a desapropriação de imóveis ociosos: ao desapropriar com vistas ao cumprimento da função social da cidade¹⁰, a política impõe custos concentrados a determinados atores – neste caso, os proprietários dos imóveis que estavam descumprindo a legislação “perdem” seus bens – possibilitando a utilização desses em benefício à outra parcela da população. É importante ressaltar que esse tipo de política pode ser tanto aplicada de forma progressiva quanto regressiva.

Para além da utilização teórica do conceito de arenas redistributivas, vale ressaltar a sua aplicação empírica, exercício que será desenvolvido neste trabalho e desde já era enfatizado por Lowi:

³ Políticas fundiárias, tarifas e subsídios são exemplos apresentados pelo autor.

⁴ Eliminação de bens inferiores, concorrência desleal e publicidade fraudulenta são exemplos apresentados pelo autor.

⁵ Tradução livre: “[...] relações diretamente coercitivas com cidadãos individuais”.

⁶ A realocação de uma nova agência é um exemplo apresentado pelo autor.

⁷ Tradução livre: “[...] preocupadas com o estabelecimento da estrutura de governo, com o estabelecimento de regras para conduta do governo, de regras que distribuem ou dividem os poderes e jurisdições [...]”.

⁸ Tradução livre: “[...] é muito mais ideológica que qualquer outro tipo de política”.

⁹ Esse aspecto será melhor explorado na seção seguinte.

¹⁰ No caso brasileiro, função disposta nos Artigos 182 e 186 da Constituição Federal.

Each arena tends to develop its own characteristic political structure, political process, elites, and group relations. What remains is to identify these arenas, to formulate hypotheses about the attributes of each, and to test the scheme by how many empirical relationships it can anticipate and explain (LOWI, 2009, p. 33)¹¹.

Dessa forma, a discussão sobre quais instituições estão relacionadas a determinado tipo de política é fundamental. Este debate é oferecido por Tsebelis (1998) que discorre sobre dois tipos ideais de instituições, nomeadas eficientes e redistributivas – ideais porque, segundo o autor, é provável que na prática as instituições reais não componham uma ou outra das categorias elencadas, raramente existindo em sua forma pura (TSEBELIS, 1998).

Para o autor, as instituições redistributivas “melhoram as condições de um grupo da sociedade em detrimento de outro” (TSEBELIS, 1998, p. 107) sendo apoiadas por uma parte da população. Estas podem apresentar duas finalidades distintas: quando conservam os interesses da coligação dominante são denominadas instituição de consolidação, dado que a maioria é preservada e melhora sua posição; ou podem ser objeto de uma nova maioria formada por perdedores e alguns dos vencedores anteriores, neste caso é nomeada instituição tipo “*new deal*”¹² por modificar significativamente as políticas alterando a maioria (TSEBELIS, 1998). Em um primeiro momento, de forma intuitiva, é possível associar as políticas redistributivas da Tipologia de Lowi ao segundo tipo de instituições redistributivas, do tipo “*new deal*”, por modificarem alocação de recursos existentes e, conseqüentemente, o *status quo* das políticas; entretanto o conceito não será limitado a um determinado tipo de instituição, este exercício será desenvolvido juntamente com a análise dos dados das arenas na realidade brasileira.

Já as instituições consideradas eficientes “melhoram (com respeito ao *status quo*) a condições de todos (ou quase todos) os indivíduos ou grupos numa sociedade” (TSEBELIS, 1998, p. 107) direcionando os resultados para a fronteira de Pareto¹³ e contando com o grande apoio da sociedade. A noção de eficiência relacionada ao Ótimo de Pareto, presente na ideia de instituições eficientes, também é debatida por Przeworski em uma contraposição à visão neoliberal que postula que “a sociedade primeiro encontra algum ponto eficiente, isto é, que repousa sobre a fronteira de Pareto” (PRZEWORSKI, 1995, p. 32) e, então, a intervenção estatal atua provocando perdas e ineficiência. O autor argumenta que não é verdadeira a afirmação que a alocação por parte do sistema democrático (Estado) sempre será menos eficiente que a alocação do mercado, posto que algumas dessas não podem ser comparadas em termos de eficiência. Do mesmo modo, pondera que a perda de renda para parte da sociedade resultado de alguma intervenção estatal não significa a redução de seu bem-estar (PRZEWORSKI, 1995).

Mas o que explica a preferência por determinado tipo de instituição e, conseqüentemente, a escolha de políticas? A resposta, para Tsebelis, gira em torno da ideia de

¹¹ Tradução livre: “Cada arena tende a desenvolver suas próprias características da estrutura política, processo político, elites e relações de grupo. O que resta é identificar estas arenas, formular hipóteses sobre os atributos de cada e testar o esquema por quantas relações empíricas ele pode antecipar e prever”.

¹² A expressão remonta ao período pós a Crise de 1929, no qual fez-se necessário a adoção de políticas para estimular as atividades econômicas e diminuir as altas taxas de desemprego. O New Deal foi aplicado em 1932 configurando-se como uma política econômica intervencionista, intensificando a intervenção e o planejamento estatal no âmbito econômico. Fonte: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) – FGV.

¹³ Ótimo de Pareto: “o bem-estar de uma sociedade é máximo se não existe outro estado tal que seja possível aumentar o bem-estar de um seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar dos demais; isto é, não há forma de melhorar a situação de um, sem prejudicar a situação dos outros” (PARETO, 1996, p. 13). Fonte: PARETO, Vilfredo. Manual de economia política. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

incerteza: se os atores podem prever as consequências redistributivas das instituições para os diferentes grupos políticos e sociais, optam por privilegiar um desses grupos (tipo redistributiva); em contrapartida, se não é possível prever, a saída será aumentar a eficiência da instituição (tipo eficiente) (TSEBELIS, 1998). O autor argumenta que “a escolha de instituições é o equivalente sofisticado da escolha de políticas ou da escolha de resultados. [...] [Assim] a informação sobre os resultados de uma instituição é fator de discriminação entre projetos institucionais diferentes” (TSEBELIS, 1998, p. 119).

Este questionamento – os diferentes padrões de adoção de políticas – é objeto de inúmeros modelos da Ciência Política, que se diferenciam, primeiramente, na utilização de duas matrizes teóricas para explicação dos fenômenos: o comportamentalismo e o institucionalismo. De modo geral, as teorias buscam responder a questões amplas perpassando a agenda dos paradoxos que as decisões públicas implicam e a consistência dessas escolhas, bem como da estabilidade das democracias. Uma vez que a problemática do trabalho são as arenas redistributivas, cabe aplicar esse referencial buscando compreender os elementos que explicam a estabilidade de democracias (e de outras indagações da agenda) que produzem um ambiente para consolidação de *Welfare States* e para implementação de arenas redistributivas. Assim, convém revisar os principais modelos da Ciência Política nos últimos 100 anos, buscando estabelecer a sua relação com a implementação de políticas redistributivas.

As teorias comportamentalistas, também chamadas de pluralistas, são fruto da Revolução Behaviorista dos anos 30 e 40 que surgiu com o objetivo de compreender a adesão ao nazismo, no qual a chave para a análise política reside em desvendar os comportamentos individuais e padrões atitudinais. Dentre elas, destacam-se: a teoria da modernização (LIPSET, 2001) a qual advoga que a urbanização abre portas para a democracia, dissolvendo as estruturas tradicionais – o que, para Flora e Heidenheimer (1981) promove *Welfare State* como uma resposta à industrialização, uma vez que não há mais os provedores tradicionais num contexto de industrialização acelerada; já a cultura política (ALMOND; VERBA, 1970), destaca a cultura cívica na produção da estabilidade dos sistemas, visto que se baseia no equilíbrio entre estrutura e cultura, sendo a necessidade de políticas redistributivas pautada pela transmissão intergeracional de valores que compartilham essa visão (diferentes valores representam diferentes caminhos na política); o capital social (PUTNMAN, 2015) promove a cooperação voluntária e a reciprocidade generalizada, gerando o ambiente propício para aplicação de políticas redistributivas e cotando com a família como provedora no sistema de cooperações; e, por fim, a teoria da escolha racional (COLOMER, 1995; FERREJOHN; PASQUINO, 2001; PRZEWORSKI, 1999, 2004; ROSE-ACKERMAN, 1999) parte da premissa que indivíduos são racionais e que irão adotar comportamentos que ofereçam utilidade máxima, assim, o incremento no gasto público ocorre quando a renda do eleitor mediano é menor que a renda média, ou seja, se o mediano for pobre, não será atingido pela taxa e é potencial beneficiário de programas de transferência de renda (DOWNS, 1999; LARCINESE, 2007).

Já as teorias institucionalistas argumentam que as estruturas institucionais condicionam o comportamento dos indivíduos. Após a produção normativa presente na Política Clássica que buscava prescrever qual é a melhor forma de governo a partir da *polity* (constituição), a ênfase recai sobre a *politics* (política em funcionamento) e constitui-se um novo campo chamado Novo Institucionalismo. Alguns dos modelos combinam a noção de escolha racional (COLOMER, 1991; LOWI, 2009; OSTROM, 1990, 2007; SCHEPSLE, 2007; TSEBELIS, 2002) a partir do entendimento de equilíbrio induzido pela estrutura – aqui, as decisões públicas são estrangidas pelas instituições promovendo políticas redistributivas, seja como produtos de arenas de conflitos (principalmente a arena redistributiva), ou como resultado do menor distanciamento e congruência entre os pontos de veto, permitindo a mudança no *status quo*; outros incorporam a ideia de dependência de trajetória, ou seja, que as

decisões do presente são condicionadas por decisões passadas (MAHONEY; THELEN, 2009; PIERSON, 2004) no qual a instituição de políticas redistributivas depende de um legado e trajetória de incremento do gasto público; algumas abordagens mesclam a perspectiva histórica com a racional, a exemplo dos modelos de capacidade estatal (EVANS; RAUCH, 1999; ROTHSTEIN; SAMANNI; TEORELL, 2012; TILLY, 2007) que teorizam a habilidade do Estado para formular e implementar políticas públicas como resultado do poder de arrecadação (receitas), da aplicação de sanções e de burocracias capacitadas – nesse caso, a discricionariedade na interpretação de leis torna a administração mais autônoma para aplicar políticas; já o modelo de lata de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) sugere que muitas soluções são criadas e deixadas de lado para resolução de problemas futuros que se apresentam ao longo do processo de tomada de decisão; e, por fim, há teorias que agregam conceitos construtivistas, compreendendo as decisões como resultado de janelas de oportunidades, tais como os modelos do equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER *et al.*, 2009) e de fluxos múltiplos (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007).

A discussão acerca da capacidade estatal na adoção de políticas é essencial ao debate das políticas redistributivas, uma vez considerados os custos envolvidos no processo de implementação de arenas redistributivas. A existência de instituições políticas portadoras de autonomia e discricionariedade na interpretação das normas é recurso imprescindível para aplicação de mudanças no *status quo*, tal como a implementação de políticas redistributivas. É o caso da taxaçoão patrimonial e do gasto social, que geram custos políticos aos governos¹⁴: a primeira na medida em que cobra mais de quem tem mais, visto que é um imposto sobre propriedade; e a segunda, dada as diferenças no nível de gasto social com determinadas parcelas da população. Dessa forma, a escolha do nível de taxaçoão e de gasto é uma interação entre economia e política e pode ser compreendida como “diversos jogos jogados pelos mesmos atores” (TSEBELIS, 1998, p. 20), reforçoando a complexidade própria dos jogos em múltiplas arenas. O autor aponta que:

[...] qualquer um dos lances do jogador possui consequências em todas as arenas; uma alternativa ótima em uma arena (ou jogo) não será necessariamente ótima em relação a toda a rede de arenas nas quais o ator está envolvido. Embora o observador de apenas um jogo considere algum comportamento irracional, ou equivocado, o comportamento é na verdade ótimo dentro de uma situação mais complicada. O ator pode escolher uma estratégia subótima num jogo se essa estratégia conseguir maximizar os seus *payoffs*¹⁵, quando são consideradas todas as arenas (TSEBELIS, 1998, p. 24).

Um exemplo empírico para compreensão das múltiplas arenas pode ser interpretado a partir da análise de Steinmo (1989), um estudo comparativo da política fiscal dos Estados Unidos, Suécia e Grã-Bretanha. O autor investigou o *tradeoff* entre políticas adotadas a partir das diferenças nas estruturas institucionais dos três países, constituindo-se como a pesquisa pertencente ao núcleo teórico deste trabalho, ao possibilitar estabelecer relação entre a forma de taxaçoão dos países com os respectivos modelos de *Welfare States* vigentes. A partir do entendimento da taxaçoão como o centro do debate entre esquerda e direita – essencialmente um debate sobre tamanho do Estado – e da configuração dessa como uma arena de quem paga e quem ganha, demonstra que na Suécia, apesar do alto gasto redistributivo e do *Welfare State* consolidado, a taxaçoão de riqueza e propriedade é baixa – aproximadamente 44,3% da receita tributária total advém de impostos progressivos (renda, lucro corporativo, propriedade, herança e riqueza). Em contraposição, os Estados Unidos depende principalmente de impostos

¹⁴ Esse aspecto será melhor explorado na seção seguinte.

¹⁵ Tradução livre: recompensas.

mais redistributivos, com a taxaço sobre renda e propriedade mais alta entre os três casos, mesmo que, em termos de gastos públicos, é considerado um *Welfare State* menos desenvolvido – 57,1% é o percentual de impostos redistributivos no total da receita tributária (STEINMO, 1989).

O conflito entre o padrão de taxaço e as políticas sociais nos países fica mais latente ao compreender o tipo de bem-estar vigente em cada território. A Suécia, conhecida pelo elevado nível de igualdade, possui um modelo desmercadorizante, que possibilita a liberdade dos cidadãos   dependência do mercado, ou, nas palavras de Esping-Andersen (1991, p. 102) “a desmercadoriza o ocorre quando a presta o de um serviço   vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”. Frente   extensão desse regime, os níveis de taxaço de capital e propriedade se mostram incompatíveis e, além disso, os impostos cobrados sobrecarregam os trabalhadores e o consumo tem uma taxaço elevada, desrespeitando a capacidade contributiva dos cidadãos e indo em dire o oposta as políticas redistributivas no país (que também favorece essa parcela da popula o). O caso da Suécia é o que mais se destaca – pela contradi o apontada por Steinmo (1989) – como uma economia redistributiva sem taxas de impostos pesadas para os capitalistas, encorajando a concentra o de renda. Para o autor, a distribui o dos impostos “[...] is the consequence of a political-economic logic designed to promote stability, economic efficiency, high investment, and growth while concomitantly financing the world’s most generous welfare state” (STEINMO, 1989, p. 520)¹⁶.

No extremo oposto, os Estados Unidos da América possuem um modelo que minimiza as a es desmercadorizantes, conhecido como liberal, no qual “predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108). Já a política fiscal do país, conforme demonstrado por Steinmo (1989), taxa herança, propriedade e corpora es fortemente, não apresentando um imposto nacional de consumo¹⁷. Dos três países analisados, os EUA também é o que mais perde receita com despesa tributária (conhecidas como *loopholes*) para favorecimento de grupos específicos por meio de alívio fiscal.

Em outro trabalho, o autor argumenta que a taxaço “[...] became a major battleground of both economic interests and ideology” (STEINMO, 2003, p. 209)¹⁸. Dessa forma, cabe o questionamento: por que taxaço e gasto andam em dire es opostas nos países analisados? Para além de uma resposta retórica, necessita-se refletir sobre a contribui o dessa rela o nas teorias de *Welfare State*. O caso da Suécia   emblemático nesse sentido, servindo como ponto de partida para buscar compreender os fatores, causas e mecanismos que influenciam governos optarem por gastos sociais elevados e, ao mesmo tempo, pela taxaço indireta – dado que o esperado é as duas políticas deslocarem-se no mesmo sentido.

¹⁶ Tradui o livre: “[...] é a consequência de uma lógica político-econ mica projetada para promover a estabilidade, a eficiência econ mica, o alto investimento e o crescimento, ao mesmo tempo em que financia o mais generoso estado de bem-estar social do mundo”.

¹⁷   imprescindível assinalar que houve mudanças significativas no sistema tributário estadunidense. Mesmo que Steinmo (1989) já apontasse o favorecimento de determinados grupos, bem como benefícios para algumas empresas, uma reforma tributária foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente Trump em 2018. Com ela, os impostos sobre corpora es caíram de 35% para 21% e foi instituída uma única taxa sobre lucros repatriados; além disso, a taxaço de riqueza também foi drasticamente alterada, marcada pela maior redu o na carga tributária média para o grupo dos mais abastados. Fonte: Entenda a reforma de Trump que levou empresas a subir salários e criar vagas nos EUA. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/entenda-a-reforma-de-trump-que-levou-empresas-a-subir-salarios-e-criar-vagas-nos-eua.ghtml>>. Acesso em: 04 set. 2018.

¹⁸ Tradui o livre: “[...] se tornou um grande campo de batalha entre os interesses econ micos e ideológicos”.

Alicerçado neste referencial teórico, a finalidade deste estudo é a utilização empírica dos conceitos de arenas redistributivas e múltiplas arenas na realidade brasileira, empregando como modelos o gasto social e a taxaço patrimonial nos municípios brasileiros. Vale ressaltar que a utilização desta matriz teórica não é uma maneira de justificar o resultado do jogo nas arenas investigadas (gasto social e taxaço patrimonial), ou seja, não é objetivo deste trabalho oferecer ferramentas argumentativas seja para a manutenção dos baixos níveis de taxaço imobiliária e da sua respectiva contribuição para a regressividade¹⁹ do sistema tributário brasileiro, ou para o padrão de gasto social verificados nos municípios. O propósito colocado aqui é de analisar a taxaço e o gasto social como duas faces de políticas redistributivas, mesmo que não necessariamente sincronizados, recorte que não é oferecido pela literatura, buscando cotejar interações entre essas políticas e incorporando a complexidade desses fenômenos na investigação.

¹⁹ Esse aspecto será melhor explorado na seção seguinte.

3 ARENAS REDISTRIBUTIVAS: APLICAÇÃO EMPÍRICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Alicerçado no referencial teórico sobre múltiplas arenas de conflito na política, e, principalmente, a partir da definição de arenas redistributivas abordada na seção anterior, o objetivo deste capítulo é discutir a aplicação empírica do conceito, utilizando como laboratório o contexto brasileiro. Para tanto, a política fiscal dos entes federados municipais será explorada, destacando seus dois instrumentos: a receita dos municípios proveniente da taxação de patrimônio; e o gasto municipal, neste caso o gasto social em Assistência Social, Educação e Saúde. Após abordar individualmente cada arena, a seção seguinte é dedicada para a relação entre taxação e gasto, com base no argumento que taxação patrimonial e gasto social são políticas redistributivas segundo a Tipologia de Lowi, visto que concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam em custos concentrados sobre outras.

A taxação patrimonial, no caso brasileiro o IPTU, configura-se como uma arena redistributiva por ser um imposto sobre patrimônio, portanto mais oneroso para aqueles indivíduos que possuem imóveis mais caros²⁰, além de servir como fonte de receita para a atividade estatal. Já o gasto social se conforma como arena redistributiva pelo benefício a determinadas parcelas da população – vale lembrar que nem toda política é universal, dada à escassez de recursos e a concepção do regime de bem-estar vigente. Essas duas arenas estão intimamente vinculadas, corroborando com a ideia de múltiplas arenas e representando a relação de como se arrecada (receita) e onde será alocado o recurso (gasto), vínculo que tem sido negligenciado pela literatura. No caso do IPTU, a definição de quem irá arcar com os custos é mais fácil de ser percebida, tornando o pagamento do imposto mais difícil pelo maior custo político envolvido; de forma contrária, a execução de gasto social é facilitada pela dificuldade em identificar os perdedores, sendo mais simples definir quem sairá beneficiado.

Com base no que foi exposto, algumas reflexões se mostram pertinentes e irão guiar o trabalho: os municípios com gasto social alto também possuem taxação patrimonial alta? Quais municípios adotam políticas lineares taxação-gasto? Assim, busca-se compreender em que medida o aumento da despesa com gastos sociais nos municípios brasileiros é acompanhado pelo incremento da taxação patrimonial.

3.1 ARENA 1: IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO

Nesta sessão será desenvolvida a contextualização do IPTU, uma das arenas redistributivas examinadas no presente estudo. Primeiramente a constitucionalidade do imposto é apresentada, seguida do seu desenho tributário e a forma como ocorre sua cobrança nos entes federados. Adiante, alguns aspectos do imposto são explicados, destacando particularidades na sua gestão, bem como seu potencial extrafiscal, questão bastante abordada pela literatura. Após, a produção brasileira acerca da temática é abordada, oferecendo uma perspectiva histórica da reforma tributária dos anos 60 e as mudanças ocorridas a partir da promulgação da Carta Magna, com ênfase na baixa arrecadação do imposto em comparação a sua potencialidade. Destaca-se alguns entraves encontrados na tributação do IPTU, possíveis soluções a serem adotadas para melhorá-la e a sua contribuição para a política urbana.

A Constituição Federal de 1988 promoveu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios brasileiros. Essa configuração é marcada pelo incremento das receitas municipais, com o aumento das transferências intergovernamentais e pela definição

²⁰ Teoricamente isso deveria ocorrer, entretanto, tal como será abordado na seção seguinte, a aplicação do imposto não tem sido adequada.

dos tributos próprios previstos na Seção V, Artigo 156 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Além do IPTU, foco deste trabalho, o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN ou ISS) devem ser instituídos pelos entes municipais.

De Cesare (2016) e Afonso, Araujo e Nóbrega (2013) discutem as principais características acerca do desenho tributário do IPTU, que possui como fato gerador a propriedade, domínio útil ou a posse do imóvel. O sujeito ativo, ou seja, a competência sob a cobrança do imposto é de responsabilidade do município; já o sujeito passivo, contribuinte, é a pessoa que tem obrigação legal de pagar o tributo, nesse caso o contribuinte pode ser o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. A base de cálculo, isto é, o que será utilizado como referência no cálculo do imposto, é o valor venal do imóvel, devendo corresponder ao valor à vista da venda, incluindo o valor do terreno e da construção. Com a base de cálculo definida, chega-se ao resultado do valor do imposto a partir da incidência das alíquotas (percentual que incidirá na base de cálculo), sendo permitida a cobrança de forma proporcional, diferenciada por uso ou localização ou progressiva. A legislação prevê imunidades (não incidência do imposto) na cobrança do imposto, constituindo-se como um benefício concedido a autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; partidos políticos, fundações das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; templos de qualquer culto. Por fim, as isenções, dispensa do pagamento do imposto, são definidas pelas respectivas legislações municipais.

Afonso e Castro (2014) atentam ao fato que historicamente a atenção à tributação patrimonial tem sido rara no país, inclusive em pautas de reformas tributárias, no qual esse tema fica fora por se apresentar como o 2º imposto mais rejeitado pela população brasileira. Mas o que pode explicar essa reação?

Tanto a complexidade do sistema tributário, dada as diferentes competências na cobrança de impostos, taxas e contribuições, quanto algumas características do IPTU contribuem para a reprovação desse imposto pelos contribuintes. Assim como o Imposto de Renda (IR), o IPTU é visível e próximo do contribuinte, uma vez que seu valor é calculado com base no terreno e na construção do imóvel, não passando despercebido como os impostos sobre serviços. Aliás, diferente de impostos indiretos nos quais o ônus é socializado (AFONSO; CASTRO, 2014), o IPTU tem o ônus suportado diretamente pelo contribuinte, ou seja, apresenta os custos concentrados e a possibilidade de facilmente identificar quem o suporta – característica fundamental das arenas redistributivas. Estudos apontam que essa visibilidade não é um aspecto negativo do imposto, tendo em vista que possibilita menor evasão fiscal por dificultar a sonegação, oferecendo maior transparência (CARVALHO JR., 2006).

Além da natureza direta do imposto e da sua utilização para fins extrafiscais, Carvalho Jr., (2006) apresenta aspectos essenciais desse imposto: a estabilidade, pois, diferente de impostos sobre consumo, não está vulnerável as mudanças econômicas de curto prazo, e a previsibilidade, visto que sua base de cálculo não é declaratória, é responsabilidade da administração municipal o gerenciamento dos cadastros imobiliários.

Esse gerenciamento é um dos maiores desafios na melhoria da cobrança do IPTU, uma vez que os municípios apresentam tendência de regressividade nas suas avaliações imobiliárias (DE CESARE, 2004 apud CARVALHO JR., 2006), aspecto que será debatido mais à frente. O alto custo envolvido na atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) – ferramenta na qual constam os valores do metro quadrado dos terrenos – e no recadastramento imobiliário, dificultam a atualização e disponibilidade de dados acurados sobre inserção de novos imóveis e mudanças no ambiente urbano. O autor ainda aponta que o desconhecimento

da real situação da cidade prejudica o planejamento urbano e, principalmente, a execução de políticas públicas.

De maneira geral, a produção acadêmica brasileira tem investigado o conjunto de municípios brasileiros, empregando diferentes formas de agrupamento para analisar o desempenho de arrecadação do IPTU, como por porte ou por renda per capita, e fazem referência aos custos políticos e administrativos associados à baixa taxação imobiliária no país. Utilizando dados secundários, na maioria dos trabalhos é analisada a arrecadação do imposto patrimonial brasileiro em anos específicos em detrimento de estudos longitudinais, com a investigação de um período mais longo de tempo. Alguns estudos abordam a aplicação da progressividade do IPTU, seja em função do valor venal ou em função do tempo, ensejando a justiça social e o uso do IPTU como instrumento de política urbana. Há ainda autores que analisam a influência das reformas tributárias brasileiras e os que cotejam associação entre a tributação municipal com as burocracias profissionais. Na maioria dos trabalhos foi identificada uma comparação internacional reduzida, com referência a casos específicos como Estados Unidos da América e Chile.

Em uma perspectiva histórica, com o objetivo de contribuir nas discussões sobre a estrutura federativa em relação às finanças municipais, Serra e Afonso (1991a) analisam as alterações promovidas pela Reforma Tributária nos anos 60 e posteriormente pela Carta Magna. Os autores contrapõem a ideia de que a primeira teve um impacto negativo para as finanças municipais: segundo eles, a Reforma Tributária de 1965-67, altamente centralizadora, não diminuiu os recursos tributários disponíveis para os municípios. Enfatizam que, apesar da arrecadação própria municipal entre 1960 e 1970 ter diminuído cerca de 40%, a disponibilidade de recursos aumentou aproximadamente 65% em termos relativos, dada a elevação das transferências constitucionais – fato que desde já contribuía para o desinteresse dos municípios em elevar a arrecadação própria.

Os anos 60 também foram marcados pelo aumento no gasto público municipal per capita, o que leva os autores a defenderem que já nesse período “tomou corpo um processo de descentralização fiscal no Brasil a favor dos municípios” (SERRA; AFONSO, 1991a, p. 48). Isso se concretizou na década seguinte, caracterizada pela pressão por maior descentralização tributária e aumento das transferências. Os autores destacam que a implementação das “reformas tributárias de emergência” nos anos 80 também favoreceu os municípios por meio dos fundos de participação. Já a Constituição de 1988 promoveu o aumento das competências tributárias e da maior participação nas receitas de impostos federais e estaduais, e estimaram que as receitas disponíveis para os municípios ficaram 23% acima se comparado a um cenário no qual não houvesse mudanças constitucionais (SERRA; AFONSO, 1991a, 1991b).

Uma maneira de verificar na prática o aumento das competências tributárias supracitadas é por meio do desempenho arrecadatário do IPTU ao longo dos anos. Oito anos após as mudanças constitucionais, Araujo e Oliveira (2000) buscaram avaliar como os municípios brasileiros, exploraram seu potencial tributário no ano de 1996, com uma amostra de 4.622 prefeituras. Os autores salientam que apesar da imensa maioria das prefeituras cobrar algum dos tributos de competência municipal ocorre dispersão na arrecadação, mesmo entre cidades com economias semelhantes, revelando o potencial de arrecadação tributária não explorado. Os dados apresentados mostram que o IPTU foi mais explorado em cidades praianas e serranas com carga tributária superou 3% do Produto Interno Bruto (PIB) local e em municípios das regiões metropolitanas onde a carga tributária representou de 1%-3%.

A baixa arrecadação desse imposto também é explorada em outros trabalhos. Carvalho Jr., (2006) confirma a subtaxação do IPTU nos municípios brasileiros, representando 1,21% do PIB em 2002 – nível abaixo daqueles encontrados em países desenvolvidos. A enorme dispersão verificada entre os valores arrecadados de IPTU também é apontada como “um indicativo da existência de potencial tributário não explorado”

(AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013, p. 43), podendo ser explicada por diversos fatores dada à heterogeneidade do país, como o porte do município, a tipologia de rendimento e a região geográfica, a partir das diferenças intrarregionais. Em municípios de pequeno porte, destaca-se a arrecadação do ISS também encontrada em municípios de grande porte, a diferença reside que nos maiores o IPTU também tem um papel importante.

Nesse sentido, Castro e Afonso (2017) captaram três dimensões acerca da arrecadação local: uso, potencial e utilização, empregando técnica pioneira para análise de finanças públicas. Confirmam que a maioria dos municípios brasileiros não utiliza todo o seu potencial de arrecadação do IPTU, fenômeno que se acentua conforme diminui a população do município, uma vez que são mais dependentes de transferências se esforçando menos para arrecadar tributos próprios – fato que vem ocorrendo historicamente. Os municípios com melhor desempenho nos indicadores utilizados são, na grande maioria, destinos turísticos, o que pode ser explicado pelo baixo custo político em cidades com “moradores flutuantes”, que não exercem o voto no município turístico. Concluem que em todos os grupos de municípios há potencial para aumento, podendo chegar a 400% em cidades com população entre 10 e 20 mil habitantes. Em termos gerais, a possibilidade de aumento do imposto reside em 40%, acrescentando 0,18% do PIB. Ainda acerca do potencial tributário do IPTU, calcularam o “IPTU Potencial” estimando um aumento de 65% equivalente a 12,9 bilhões a mais caso o IPTU fosse explorado adequadamente. Esse dado é importante na medida em que “cada vez mais as cidades e seus cidadãos demandam serviços públicos, e o financiamento local continua preso a modelos antigos e limitados” (AFONSO; CASTRO, 2014, p. 20).

Mas o que explica a subtaxação do IPTU? A literatura tem apontado para os custos políticos e administrativos envolvidos na taxação patrimonial. Marengo, Strohschoen e Joner (2017) também confirmam a participação restrita na arrecadação do IPTU, decrescente quando observado o intervalo dos últimos 10 anos e em municípios de menor porte. Em contrapartida, as evidências demonstram que os níveis de profissionalização do serviço público afetam a arrecadação do tributo:

[...] a 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’ (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, p. 17).

Os autores buscaram verificar a interação com o espectro político do *incumbent* e sua respectiva possibilidade de reeleição, não encontrando relação direta entre escala da tributação e preferências ideológicas, nem efeito significativo sobre as chances de continuidade partidária nas eleições seguintes. Carvalho Jr. (2006) encontrou relação positiva entre a arrecadação do IPTU e a densidade industrial/comercial e aponta que o gasto municipal em Habitação e Urbanismo impacta positivamente a arrecadação do IPTU. Tamanho da economia, proximidade com o eleitor, deficiências administrativas, legislação e baixa necessidade de gerar recursos próprios são apontadas como possíveis explicações para a subarrecadação do imposto (CASTRO; AFONSO, 2017).

Afonso, Araujo e Nóbrega (2013) evidenciam a relação positiva entre o montante de arrecadação e a disponibilidade de cadastro imobiliário informatizado e de PGV apesar do baixo grau de cobertura e qualidade que os instrumentos atualmente apresentam. A capacidade de influência dessas ferramentas está relacionada com o nível de rendimento das microrregiões e depende de condicionantes políticos – acerca da PGV, municípios com maior renda per capita têm mais sucesso quando realizam sua atualização (CARVALHO JR., 2006). Sobre o nível de cobertura cadastral imobiliária, o autor observou uma média de 60% para o

país, aumentando em regiões mais populosas, o que pode ser explicado pela necessidade de tecnologia, capacidade técnica e elevado investimento.

Outro obstáculo apontado pela maioria dos trabalhos é o sistema de transferências intergovernamentais, que não é regido por um princípio único, desestimulando a arrecadação própria dos municípios. Além disso, Afonso e Castro (2014) destacam a competição fiscal entre os municípios pelas transferências intergovernamentais, que, conforme evidências encontradas por Marciniuk (2016), são fortemente direcionadas aos municípios que possuem identidade partidária com os partidos com influência política na região, no qual também se destaca o papel do Poder Executivo nacional.

Apesar de Arretche e Araújo (2017) encontrarem relação negativa entre renda e preferência por taxaço, Carvalho Jr. (2006) aponta o alto comprometimento da renda dos mais pobres no pagamento do imposto em comparação com os mais ricos; inclusive, segundo evidências de Afonso e Castro (2014), a concentração de renda piora após a cobrança de tributos, ficando ausente o debate sobre equidade fiscal. Os achados de Carvalho Jr. (2006) vão ao encontro ao que foi exposto: com dados de 2003, calculou que 1,60% da renda familiar mensal de famílias que ganham de 0 a 2 salários mínimos era gasto com o IPTU; contraditoriamente, famílias com um rendimento mensal superior a 60 salários mínimos destinavam 0,57% da renda familiar mensal para o pagamento do IPTU. Dessa forma, o cenário de arrecadação do IPTU além de ser baixo, é caracterizado por ser regressivo, onerando a classe média e baixa da população em detrimento da classe mais abastada. O autor discute que a regressividade encontrada pode ser explicada pela má avaliação dos imóveis por parte da administração municipal, visto que imóveis mais valorizados apresentam uma defasagem maior em relação ao seu valor de mercado do que imóveis de valores mais baixos.

Se, por um lado, há um aumento da demanda por serviços públicos e da atuação do Estado na redução das desigualdades sociais por meio de políticas redistributivas, por outro, percebe-se a falência fiscal dos municípios, dependentes das transferências intergovernamentais e detentores de baixos níveis de arrecadação própria; ainda, soma-se o fato que a criação de novas contribuições e impostos é competência exclusiva da União (CARVALHO JR., 2006). Assim, é latente a necessidade de incremento da arrecadação própria, sem perder de vista a conformidade da política à capacidade contributiva, devendo o IPTU corresponder à dimensão da equidade fiscal e do fortalecimento das finanças dos governos locais (CASTRO; AFONSO, 2017).

Uma forma de alcançar a referida equidade fiscal, diminuindo a concentração de renda via cobrança de impostos, é a utilização de alíquotas progressivas na cobrança de tributos e o IPTU é um dos poucos que oferece essa possibilidade. A Constituição prevê a possibilidade do IPTU em dois cenários: em função do valor do imóvel, relacionada à capacidade contributiva do contribuinte; no tempo, a fim de cumprir a função social da propriedade, disposta na Carta Magna (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013). Segundo De Cesare (2016), a progressividade fiscal refere-se à aplicação de alíquotas que variam de acordo com o crescimento da base de cálculo; enquanto a aplicação do IPTU com alíquotas progressivas no tempo decorre da utilização de imóveis descumprindo a sua função social (instrumento da política urbana regulamentado pelo Estatuto da Cidade). Além disso, a aplicação da progressividade é uma materialização da justiça social, uma vez que “[...] a progressividade dos impostos é justificada como concretização de uma política de redistribuição, visando a reduzir as desigualdades sociais” (Costa, 2010 apud DE CESARE, 2016, p. 22)

Conforme analisou Carvalho Jr. (2006) em oito capitais brasileiras, a aplicação da progressividade tornou a distribuição entre as classes de renda mais homogênea, não necessariamente aumento a arrecadação do imposto. A comparação dos municípios que adotam alíquotas progressivas e os que não adotam foi limitada para municípios com mais de 100 mil habitantes (total de 223), sendo que apenas 23,8% diziam respeito a progressividade,

seletividade de localização, seletividade de tamanho e seletividade por padrão de construção e 97,3% estão de acordo com a aplicação de tributos mais elevados para o cumprimento da função social da propriedade.

Afonso e Castro (2014) reforçam o componente de justiça social do IPTU e de seu uso como política urbana nas cidades, fenômeno não explorado dado o conservadorismo da política tributária e a pouca disposição para promover reformas, mesmo que o discurso segue sendo progressista e a favor de mudanças sociais. Afonso, Araujo e Nóbrega (2013) atentam para a baixa utilização de alíquotas progressivas no país e para a ausência de cobrança da dívida ativa tributária.

Matijascic *et al.* (2009) aponta para a contribuição da função extrafiscal do IPTU no que diz respeito à justiça social, ou seja, em termos de acesso à habitação com bens e serviços urbanos satisfatórios e cuidados com o meio-ambiente. São enfatizados os problemas de ordem política, já que no Brasil, diferente do cenário internacional, não há regulamentação estadual e/ou federal, destacando: i) o entrave da aplicação da progressividade frente ao poder de legislar dos municípios, ente sujeito às pressões do mercado imobiliário, acarretando problemas na mensuração da base de cálculo; ii) dificuldades da implantação da progressividade no tempo; iii) dificuldade de adotar a progressividade respeitando a capacidade contributiva. O setor imobiliário contribui consideravelmente para a permanência desses entraves, dado que quanto maior a incidência da tributação imobiliária, menor serão o preço de mercado, a especulação imobiliária e a pressão sobre a ocupação urbana desordenada. O IPTU pode ser utilizado como instrumento extrafiscal para redução da especulação imobiliária, uma vez que “a instituição de um imposto sobre os imóveis irregulares ou o aumento de sua arrecadação na verdade reduz o preço de mercado dos imóveis, ao invés de inflacionar os preços do mercado imobiliário” (CARVALHO JR., 2006, p. 14); bem como para recuperação da valorização imobiliária proporcionada por obras públicas. Em suma, fica evidente o desafio de obedecer ao princípio da capacidade contributiva, assim como da adoção do IPTU de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Sugestões para atingir uma melhor arrecadação do IPTU também podem ser elencadas. Araujo e Oliveira (2000) desde já atentavam para a necessidade de programas de financiamento e investimento em modernização tributária, para corrigir a defasagem das avaliações imobiliárias. A ideia é reforçada por Carvalho Jr. (2006), que sugere o financiamento para as atividades de recadastramento por órgãos oficiais de créditos para cidades pequenas, bem como a existência de uma legislação federal que torne mais efetiva a regularização de imóveis não cadastrados.

Em suma, buscou-se apresentar um panorama geral do imposto patrimonial nos municípios brasileiros. A visibilidade e o caráter direto do IPTU são identificados como custos concentrados das arenas redistributivas pela facilidade na identificação de quem irá arcar com o ônus – nesse caso, de quem irá pagar o imposto. Também por isso, inúmeros entraves se apresentam na tributação do imposto, que mantém níveis baixos de arrecadação apesar de todos os benefícios anteriormente explorados em virtude do potencial extrafiscal do IPTU, como a redução da especulação imobiliária e a contribuição no que diz respeito à justiça social.

3.2 ARENA 2: GASTO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O objetivo desta seção é discutir o gasto social nos municípios brasileiros em três setores nos quais são alocados recursos públicos, constituindo a segunda arena investigada na pesquisa. Após a justificativa para o recorte das categorias analisadas, será realizada uma breve explicação da forma de financiamento de cada uma das áreas investigadas. Depois, a

função redistributiva do Estado e o conceito de política social são discutidos, e o processo orçamentário brasileiro é abordado. Por fim, são apresentadas algumas teorias contemporâneas que visam explicar a expansão dos gastos públicos.

Neste trabalho, optou-se por considerar três áreas de atuação do Estado: Assistência Social, Educação e Saúde. A escolha é justificada pela impossibilidade de analisar as 28 rubricas econômicas da classificação funcional²¹ da despesa pública. Ademais, as rubricas escolhidas destacam-se por serem três áreas com prerrogativas constitucionais para aplicação de recursos, ou seja, os municípios necessariamente terão recursos aplicados nessas áreas por compartilharem competências com os demais entes na execução das políticas.

Na área da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) tem o financiamento tripartite, ou seja, é responsabilidade da União, dos estados e dos municípios alocar recursos para a saúde. Anualmente, os municípios devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde o mínimo de 15% da totalidade da arrecadação de impostos, conforme disposto na Lei nº 141/2012, que regulamenta os valores mínimos de aplicação de recursos para os entes federados. Além disso, os municípios também recebem repasses da União, via Fundo Nacional de Saúde (FNS), e dos Estados, pelo Fundo Estadual de Saúde (FES). Já na Educação, o percentual mínimo para aplicação de recursos por parte dos municípios é de 25%, também sendo beneficiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Da mesma forma, é uma política de competência compartilhada entre os três entes federados, na qual os municípios são responsáveis pela Educação Básica. Por fim, a área da Assistência Social conta com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, por sua vez, também é financiado pelos governos municipais, estaduais e federal, com destaque para a participação do último, que cobre a maior parcela do financiamento. Os municípios podem se habilitar em três níveis de gestão da política: inicial, básica ou plena, a depender de alguns requisitos específicos (MDS, 2015); igualmente efetua suas despesas com recursos próprios e transferências intergovernamentais (MDS, 2011).

As políticas supracitadas são reflexos da função redistributiva do Estado, pode ser entendida como “os esforços para equalização da distribuição de renda e riqueza entre regiões, setores e indivíduos” (KON, 1997, p. 72), em outras palavras, é a ação do Estado com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais. Essa prerrogativa, por sua vez, pode ser materializada em políticas públicas, compreendidas aqui como as decisões acerca do gasto público e das prioridades governamentais²², posteriormente podendo tomar forma de políticas econômicas ou sociais. Neste trabalho, trataremos da política social, que:

é entendida como ação do Estado, gerida pelos governos, para atender às demandas e necessidades coletivas. Constitui um produto institucional que provê benefícios e serviços sociais, financiados pelo Estado e regulados administrativamente (PEREIRA, 2016, p. 204).

Essas políticas atuam em diversas áreas consideradas sociais: saúde, educação, habitação, previdência, assistência social, emprego, saneamento básico, dentre outros, e a respectiva implementação depende da alocação de recursos – provenientes de transferências governamentais, impostos, taxas e contribuições – por meio do gasto social (PEREIRA,

²¹ “Classificação da despesa orçamentária que tem por finalidade registrar a finalidade da realização da despesa. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa. A especificação das funções é fixada, em nível nacional, pela Portaria MPOG 42, de 14 de abril de 1999 (D.O.U. de 15.04.1999)”. Fonte: SENADO FEDERAL. Legislação orçamentária. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/classificacao-funcional>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

²² Ou como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2017, p. 2).

2016). Em economias capitalistas, o poder de decisão do Estado sobre investimentos é limitado, uma vez que as decisões sobre alocação de recursos são feitas de um modo descentralizado e os proprietários de capital podem retirá-las de usos produtivos, ou seja, o Estado “não pode comandar a alocação de recursos, uma vez que as decisões de alocação permanecem como prerrogativas privadas” (PRZEWORSKI, 1995, p. 67). Ainda assim, os Estados modernos têm a responsabilidade da política fiscal, materializadas na receita e na despesa, mesmo que limitadas pelo setor privado.

Para operacionalização das políticas públicas e a posterior execução orçamentária das despesas envolvidas, os três entes federados – União, estados e municípios – devem cumprir normas acerca do Planejamento Governamental e seguir diretrizes do Orçamento Público, definidas na Constituição de 1988. Os entes obedecem a um ciclo orçamentário e obrigatoriamente apresentam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que devem ser aprovados pelo poder legislativo.

O PPA é feito no primeiro ano de cada governo eleito e tem por objetivo fazer a intermediação entre a plataforma política eleita e os orçamentos anuais, abarcando diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada para o período de quatro anos (três últimos anos do governo e o primeiro ano do governo seguinte). A LDO especifica as metas e prioridades contidas no PPA para o ano subsequente, enquanto a LOA define as receitas e despesas, alocando os recursos orçamentários nos programas e ações governamentais (SPGG-RS; UERGS, 2017).

A partir do estabelecimento de um plano de gastos futuros baseado em uma determinada expectativa de receitas, pretende-se determinar a política de ação (*policy*), projetar a implementação das políticas e alocar recursos escassos para atender demandas públicas. Assim, o Orçamento Público também representa “a possibilidade de estabelecer as forças ou poderes de cada classe reivindicante” (KON, 1997, p. 86), conformando-se como uma disputa de quais programas serão priorizados e, portanto, quem sairá beneficiado. Cabe destacar que nessa arena a identificação dos beneficiários é mais clara, ao passo que se mostra mais difuso verificar quem arcará com os custos – diferente da arena da taxação patrimonial.

Além do entendimento de como funciona o orçamento público, compreender teorias que busquem explicar a expansão dos gastos públicos também é relevante, posto que seu crescimento é um dos acontecimentos mais marcantes das sociedades contemporâneas (principalmente pelo advento do *Welfare State*) e vem sofrendo mudanças significativas no que diz respeito a composição e magnitude (REZENDE, 2016). A primeira geração de estudos sobre *Welfare State* compreendia-o como uma resposta a industrialização acelerada, que dissolvia as fontes tradicionais de provisão, tais como a família, filantropia e a igreja. Após, até meados dos anos 70, a teoria mais difundida foi a da escola Keynesiana, que presume intervenções estatais via gasto público para busca e manutenção do pleno emprego, mesmo em contextos de déficit público. Rezende (2016) faz esforços em apresentar as teorias contemporâneas para entender como e quais fatores e mecanismos causais explicam o comportamento fiscal dos governos, dividindo a análise das teorias em três grupos: mecanismos estruturais, mecanismos institucionais e fatores exógenos.

O primeiro agrupamento diz respeito a teorias que explicam o gasto público por mecanismos estruturais, com destaque para a Lei de Wagner, que indica o incremento do gasto público como resposta a industrialização (sociedades mais desenvolvidas necessitam de maior presença do Estado); para a Teoria da Escolha Pública, na qual a burocracia pública inclina-se para a expansão de poder e orçamento, isto é, as burocracias agem como maximizadoras de orçamento; e para modelo do Eleitor Mediano, que prevê o aumento dos gastos públicos em políticas redistributivas quando a renda do eleitor mediano for menor que a renda média dos eleitores (REZENDE, 2016).

Já no conjunto das teorias que utilizam os mecanismos institucionais para interpretar a natureza do gasto público, evidencia-se o modelo de Ilusão Fiscal, em que a complexidade do sistema tributário acarreta menor visibilidade da estrutura tributária contribuindo para maior taxação indireta que, por sua vez, possibilita a expansão dos gastos públicos. A competição política “cria incentivos para que os legisladores adotem estratégias voltadas para elevar os gastos até o ponto em que os benefícios sejam compatíveis com os custos políticos” (REZENDE, 2016, p. 101). Já um maior *accountability* significa maior participação dos governos locais nas decisões públicas, produzindo pressões para a ampliação dos gastos. A descentralização, por sua vez, representa maior autonomia dos governos subnacionais, inclusive na política fiscal, oferecendo a possibilidade de aumento orçamentário, seja pela guerra fiscal e endividamento dos governos, ou pela eficiência fiscal gerada pelo contexto federativo (duas interpretações distintas). Os sistemas eleitorais também influem o contexto fiscal, com sistemas proporcionais representando a expansão dos gastos com transferências e sistemas majoritários a expansão pela via do gasto em bens públicos (REZENDE, 2016).

Há, ainda, teorias que partem da premissa que as políticas condicionam a política, com destaque para a ideia de dependência de trajetória (*path dependency*) em que as decisões atuais sobre os gastos públicos são influenciadas pelo legado já existente e compromissos já assumidos. Para a Teoria dos *Veto Players*, que considera que “mudanças no padrão de gastos dependem fundamentalmente da distribuição das preferências no processo decisório, a qual é organizada a partir dos pontos de veto produzido pelas instituições” (REZENDE, 2016, p. 116), assumindo a posição ideológica dos atores envolvidos, espaço importante para a explicação. Por fim, o último grupo diz respeito aos fatores exógenos que influenciam o comportamento fiscal dos governos, a partir da premissa que a globalização associada à democratização promove mudanças no papel do Estado e no seu grau de intervenção e nível de gasto. Aponta-se para três hipóteses essenciais: a desindustrialização, promovendo a expansão de riscos pela redução do emprego, exigindo, portanto, maior intervenção estatal em programas estatais compensatórios; os processos de abertura econômica exigem maior atuação do Estado na mitigação de riscos oriundos da competição internacional, sendo “os gastos sociais expandidos para proteger as economias das flutuações econômicas dos mercados” (REZENDE, 2016, p. 124); e, por fim, as mudanças demográficas, marcadas pelo aumento da longevidade levam ao incremento do gasto público via gastos previdenciários (REZENDE, 2016).

Em resumo, buscou-se apresentar o contexto que os gastos sociais municipais estão inseridos, abordando a concepção teórica para sua existência a partir dos conceitos de função redistributiva do Estado e de política social. O processo orçamentário para execução dessas despesas foi abordado e, de forma breve, as três políticas que terão seus gastos considerados neste trabalho foram analisadas, bem como as principais teorias que explicam a expansão dos gastos públicos. Destaca-se que a principal questão desta reflexão é que para a aplicação de recursos em determinada política social é necessário passar por um processo orçamentário permeado de disputas entre grupos políticos que detêm poder de influência nas decisões públicas. Entretanto esse conflito é diferente daquele envolto no pagamento de impostos, uma vez que a alocação de recursos é menos custosa que a sua arrecadação, em termos de identificação de quem irá suportar o ônus.

3.3 AS ARENAS: TRIBUTAÇÃO PATRIMONIAL *VERSUS* GASTO SOCIAL

O objetivo desta seção é relacionar as arenas exploradas individualmente nas seções anteriores, a tributação patrimonial e o gasto social no contexto brasileiro, visando retomar a problemática presente no estudo – compreender em que medida o aumento da despesa com

gastos sociais nos municípios brasileiros é acompanhado pelo incremento da taxa  o patrimonial.

Assim sendo, os municípios com gasto social alto também possuem taxa  o patrimonial alta? Considerando todos os aspectos já examinados, o comportamento fiscal esperado dos entes municipais nos leva a uma resposta afirmativa para essa questão. Dessa forma, os municípios adotam políticas lineares de taxa  o-gasto, desempenho esperado tendo em vista que maiores níveis de gasto social representam inclinação    políticas que visem equalizar a distribuição de recursos e riqueza, isto é, que almejem a justiça social. Igualmente, a expectativa é que esse comportamento se repita no lado da arrecadação, com preferências por tributos diretos e progressivos, como    o caso do IPTU. Entretanto há assimetria nos custos políticos de maximizar o orçamento e maximizar a taxa  o patrimonial: de um lado, os custos difusos do incremento de gastos públicos e, de outro, a clara identificação de quem arca com custos concentrados.    vista disso, reitera-se um dos argumentos centrais do trabalho: múltiplas arenas redistributivas envolvem *tradeoffs*, isto é, conflitos no processo de escolha – o maior exemplo para isso é o caso da Suécia explicado no capítulo anterior, que conta com níveis de gasto social elevados e com *Welfare State* consistente e, ao mesmo tempo, com um sistema tributário que sobrecarrega os trabalhadores.

A relação entre receita e gasto pode ser visualizada de diferentes maneiras, seja por aspectos semelhantes entre essas políticas ou por suas diferenças. A equidade fiscal almejada no sistema tributário brasileiro é um dos atributos mais discutidos pela literatura supracitada, entretanto deve ser entendida para além da   tica tributária, isto é, como uma “relação abrangente entre arrecadação e gasto” (IPEA, 2011, p. 13). O Instituto de Pesquisa Econ  mica Aplicada (IPEA) empenhou esforços em obter resultados acerca dos impactos distributivos da tributação e do gasto social no Brasil, com recorte temporal dos anos 2002-2003 e 2008-2009 e com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IPEA, 2011).

O estudo apresenta evidências que a regressividade do sistema tributário brasileiro, alicerçada em tributos indiretos que oneram a parcela mais pobre da população e a classe média, tem sido equilibrada pela progressividade dos gastos públicos, especialmente nas áreas de educação, saúde, previdência e assistência. Ao relacionar o   ndice de Gini e as parcelas de renda, apontam a progressividade da renda disponível após o recebimento de benefícios previdenciários e do desconto dos tributos diretos, entretanto após a dedução dos impostos indiretos, o   ndice de Gini aumenta, demonstrando o caráter regressivo dessa tributação, novamente, volta a diminuir quando considerados os gastos em saúde e educação. Dessa maneira, a política social nos anos investigados contrabalan  ou a regressividade do sistema tributário com gasto social progressivo.

A possibilidade de altos níveis de gasto social a ponto de se configurarem como equalizadores na distribuição de recursos    possível muito em virtude do que já foi explorado sobre sua composição enquanto arena redistributiva: não fica nítido quem arca com o ônus de políticas sociais desse padrão. Por outro lado, a alteração no regime de impostos almejando a maior incidência de tributos diretos e a alteração do quadro regressivo é “um processo que demanda um esforço político concentrado e de médio prazo” (IPEA, 2011, p. 13), justamente porque os perdedores estão bem definidos e podem atuar como pontos de veto e obstáculo na alteração desse cenário.

A partir dessas discussões teóricas, cabe analisar empiricamente a relação entre taxa  o e gasto no Brasil, exercício que será desenvolvido nos próximos capítulos com a utilização de dados dos municípios brasileiros.

4 PROCEDIMENTOS E RESULTADOS

Este capítulo busca apresentar os materiais, fontes e métodos empregados no trabalho, bem como os resultados obtidos na pesquisa. Primeiramente serão explicitadas algumas características do estudo, como seu enquadramento teórico e o tipo de pesquisa. Após, a estratégia analítica será explicada, a qual inclui as variáveis utilizadas e suas respectivas fontes, a série temporal e o método adotado. Em seguida, as variáveis selecionadas são analisadas individualmente por meio de estatística descritiva e depois os resultados são exibidos, obtidos por meio da estatística inferencial. Por fim, encerra-se o capítulo com a discussão sobre os achados do trabalho.

4.1 MATERIAIS, FONTES E MÉTODO

O tema da pesquisa são arenas redistributivas, destacando-se como objeto a taxaço do IPTU e o gasto social dos municípios brasileiros. Dessa maneira, a questão de pesquisa a ser investigada é em que medida a taxaço patrimonial no Brasil vem acompanhada pelo aumento das despesas com gasto social nos municípios brasileiros. Portanto a hipótese que guia este trabalho é que a maior despesa em gasto social vem acompanhada pela maior taxaço do imposto patrimonial, para o conjunto de municípios brasileiros de 2002 a 2017, promovendo resultados similares das duas arenas redistributivas em termos de justiça social.

O tipo da pesquisa é quase-experimental, uma vez que examina relações de causa e efeito, na qual são consideradas situações dadas naturalmente – diferentemente de uma pesquisa experimental, não existe uma situação artificial criada. Adota-se abordagem quantitativa, com o uso da estatística descritiva e inferencial por meio do software *Statistical Package for the Social Science* (SPSS), utilizando os municípios brasileiros como unidade de análise. Justifica-se o emprego da quantificação pela possibilidade de generalização e pelo estabelecimento de relações causais, exercício que constitui fundamentalmente a ciência política moderna, que tem empregado em torno da avaliação de afirmações causais (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015).

O desenho da pesquisa é temporal, no qual foi almejado adotar a maior série temporal permitida pela disponibilidade de dados. Dessa forma, o trabalho dedica-se a estudar o período de 2002 a 2017, totalizando 16 anos de análise. A adoção desse intervalo ocorre porque só a partir de 2002 é possível visualizar a despesa orçamentária em Saúde e Educação de forma individualizada²³, ademais, os dados mais recentes disponibilizados pelo Tesouro Nacional são de 2017²⁴.

Para cotejar a pertinência da hipótese supracitada, foi desenvolvido um banco de dados com informações dos municípios brasileiros. Os dados empregados na pesquisa são disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), via Pesquisa Informações Básicas Municipais (MUNIC) e pelos resultados censitários e pela Secretaria do

²³ Nos dados de 2002 a 2013 não há menção sobre o respectivo estágio da despesa pública – se eles são empenhados, liquidados ou pagos, a partir de 2013 é possível escolher o estágio desejado, tendo sido optado pelos valores na forma liquidada. Ademais, os dados anteriores a 2002 consideravam a despesa em Saúde adicionada da despesa em Saneamento, não sendo possível distingui-las, assim como Educação e Cultura, também demonstradas como uma única saída orçamentária.

²⁴ Acerca da atualidade dos dados, consta no site da STN que conforme “o disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina à União promover, até o dia 30 de junho de cada ano, a consolidação das contas das unidades federativas do exercício anterior, e sua divulgação, determinando aos municípios o envio de suas contas até 30 de abril, e aos estados e Distrito Federal, o envio até 30 de maio.” Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 25 set. 2018.

Tesouro Nacional (STN), através da publicação Finanças do Brasil (FINBRA). Os dados e os respectivos anos de referência e fonte podem ser visualizados no Quadro 1.

Quadro 1 – Fonte dos dados utilizados nas análises quantitativas

Dado	Ano de referência	Fonte
Anos de instalação do município	-	MUNIC/IBGE
Despesa em Assistência Social, Saúde e Educação	2002 – 2017 (todos os anos)	FINBRA/STN
Despesa orçamentária	2002 – 2017 (todos os anos)	FINBRA/STN
Índice de Gini	2010	Censo/IBGE
IPTU	2002 – 2017 (todos os anos)	FINBRA/STN
PIB Per capita	2010	Censo/IBGE
População	2010	Censo/IBGE
Receita orçamentária	2002 – 2017 (todos os anos)	FINBRA/STN

Fonte: elaborado pela autora.

Adendo importante a ser feito é acerca da utilização dos dados FINBRA/STN. Uma primeira questão a ser pontuada é a diferença do número de municípios com informações disponíveis a cada ano. Isso ocorre tanto pelo lançamento de valores discrepantes em relação ao porte do município que faz com que esses sejam excluídos da amostra, quanto ao não envio das informações²⁵. Dessa forma, mesmo que a pesquisa se proponha a analisar todos os municípios (ou seja, trabalhar com o que chamamos de população), esse exercício acaba sendo limitado pela disponibilidade dos dados, fazendo com que o número final de municípios considerados na análise seja referente àqueles com todas as informações analisadas disponíveis após a junção das diferentes fontes apresentadas²⁶. Soma-se a isso o fato que o sistema para divulgação foi modificado. Dados contábeis dos municípios de 1989 a 2012 podem ser usados a partir do download geral das informações²⁷, para dados do exercício de 2013, a consulta é feita online através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)²⁸, que apresenta dinâmica distinta das publicações anteriores. Ainda, reitera-se a consciência, por parte da autora, quanto à fragilidade dos dados do FINBRA/STN, fato que também é discutido por Souza (2018) que, ao utilizar dados do STN para os estados brasileiros, aponta problemas decorrentes da falta de checagem dos organismos responsáveis pela divulgação, bem como do despreparo técnico dos responsáveis pelo preenchimento da tabela nos respectivos entes federados.

Cabe, então, explicar a estratégia analítica empregada no trabalho, explorando a variável dependente e os preditores do modelo, o que pode ser conferido no Quadro 2, no qual é apresentado a caracterização das variáveis. Tendo em vista que o principal objetivo da utilização de métodos quantitativos neste trabalho é investigar se o aumento do gasto social é acompanhado pelo aumento da arrecadação de IPTU (as duas arenas redistributivas analisadas), o modelo desenvolvido não conta com um número elevado de variáveis. De qualquer forma, buscou-se controlar a relação receita-gasto a partir de quatro variáveis que influenciam no resultado da variável dependente, compreendendo que há diferença em analisar gasto e receita entre municípios de pequeno porte *versus* municípios de grande porte,

²⁵ Informações retiradas das notas explicativas das publicações.

²⁶ É importante compreender que este número não necessariamente será o menor número divulgado pelo FINBRA/STN para o intervalo analisado, justamente porque há informações oriundas de outras bases de dados que, por sua vez, também contam com perdas na disposição de informação. Em suma, o fato é que serão analisados aqueles municípios que possuem informações disponíveis para todas as variáveis apresentadas no Quadro 1, e, por isso, em cada análise será referenciado o número de casos.

²⁷ Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-aneis>>.

²⁸ Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>.

municípios mais ricos *versus* municípios mais pobres, municípios mais novos *versus* municípios mais antigos e municípios mais desiguais *versus* municípios mais igualitários.

Quadro 2 – Caracterização das variáveis utilizadas nas análises quantitativas

Variável	Tipo	Medida/Método de Cálculo	Comportamento esperado
Gasto Social	Dependente	Primeiramente, foi calculado o % de gasto social (Assistência Social, Educação e Saúde) em relação à despesa orçamentária de cada ano analisado. Após, calculou-se a mediana ²⁹ dos percentuais para o intervalo observado.	-
IPTU	Independente	Primeiramente, foi calculado o % de taxaço do IPTU em relação à receita orçamentária de cada ano analisado. Após, calculou-se a mediana dos percentuais.	Acompanha o comportamento da variável de Gasto Social.
Ano de instalação	Controle	Ano atual subtraído do ano de instalação do município.	Quanto mais antigo o município, maior o incremento do gasto social, a partir da ideia de uma trajetória de gasto já estabelecida.
Índice de Gini	Controle	Varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 0 melhor o desempenho do indicador.	Municípios com menor desigualdade podem possuir maior aplicação de recursos em gasto social.
PIB per capita	Controle	Produto Interno Bruto per capita em reais (R\$ 1,00)	O cenário de arrecadação e, conseqüentemente, de aplicação de recursos em gastos é geralmente melhor para cidades mais ricas.
População	Controle	Número absoluto de habitantes.	O cenário de arrecadação e, conseqüentemente, de aplicação de recursos em gastos é geralmente melhor para cidades de maior porte.

Fonte: elaborado pela autora.

4.2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apresentados nesta seção estão dispostos da seguinte forma: primeiro são exibidas as estatísticas descritivas das variáveis independentes e dependente; após, são analisados os efeitos encontrados a partir das técnicas de estatística inferencial, neste caso por meio da regressão linear multivariada.

A Tabela 1 apresenta as medidas descritivas da variável dependente.

²⁹ Optou-se pelo cálculo da mediana ao invés da média para controlar a ocorrência de valores extremos.

Tabela 1 – Medidas descritivas da variável dependente para o intervalo de 2002-2017

Medida descritiva		Valor
Total de casos (N)	Casos válidos	1614
	Casos perdidos	0
Média		54,47
Mediana		53,73
Moda		56,91
Desvio padrão		7,29
Variância		53,12
Mínimo		36,60
Máximo		79,58
Percentis	25%	49,37
	50%	53,73
	75%	59,12

Fonte: elaborado pela autora.

A partir da tabela 1, alguns apontamentos são importantes. O número total de casos analisados foi de 1614 municípios – a redução no número de municípios, considerando o universo de 5.570, já foi anteriormente explicada. A média aferida é 54,47 com um desvio padrão de 7,29, portanto a variável apresenta distribuição normal o que possibilita a utilização do método de regressão linear. A distribuição dos dados em percentis também é interessante de ser explorada: os primeiros 25% (ou primeiro quartil) apresenta uma mediana dos percentuais do gasto social de até 49,37%; os 50% (ou mediana) divide o conjunto de dados até 53,73% da despesa em gasto social; o terceiro percentil equivale na despesa em até 59,12% e, por fim, os demais dados estão dispostos acima deste valor.

Após a visualização individual da variável dependente, cabe apresentar a sua relação com as variáveis preditoras. Para facilitar a compreensão dos dados, a variável dependente foi recodificada em 2 grupos, com a mediana dos valores sendo o critério de divisão, bem como as variáveis independentes, mesmo que na regressão linear todas serão utilizadas na sua forma contínua. A Tabela 2 apresenta a relação entre as variáveis de população e de gasto social.

Tabela 2 – Relação entre categoria populacional e gasto social nos municípios analisados de 2002-2017

				Gasto social (variável dependente)		Total
				Abaixo da mediana	Acima da mediana	
População	Até 10 mil habitantes		Número absoluto	510	257	767
			% do gasto social	66,5%	33,5%	100,0%
	De 10.001 a 20 mil habitantes		Número absoluto	127	255	382
			% do gasto social	33,2%	66,8%	100,0%
	De 20.001 a 50 mil habitantes		Número absoluto	73	185	258
			% do gasto social	28,3%	71,7%	100,0%
			Número absoluto	97	110	207
	Mais de 50 mil habitantes		% do gasto social	46,9%	53,1%	100,0%
	Total		Número absoluto	806	807	807
			% do gasto social	50,0%	50,0%	100,0%

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados apresentaram significância estatística, indicando associação entre as variáveis selecionadas (verificar Apêndice A). Em uma primeira análise, é possível visualizar menores gastos sociais em municípios de pequeno porte com até 10 mil habitantes³⁰, que dispõem de 66,5% de seus casos na categoria de gasto social abaixo da mediana observada. Mesmo que pouco mais de 70% dos municípios analisados possuam população até 20 mil habitantes³¹ é possível perceber que à medida que cresce a população, cresce a despesa com gasto social (nesse caso, representada pelos valores acima da mediana) – mesmo que no caso da última faixa populacional, municípios com mais de 50 mil habitantes, haja decréscimo em relação à categoria anterior, o percentual de gasto social acima da mediana ainda é maior (53,1%).

A Tabela 3 apresenta a relação entre o PIB per capita categorizado em quartis e o gasto social nos municípios brasileiros.

Tabela 3 – Relação entre PIB per capita (em quartis) e gasto social nos municípios analisados de 2002-2017

		Gasto social (variável dependente)		Total	
		Abaixo da mediana	Acima da mediana		
PIB per capita	Quartil 1	Número absoluto	62	341	403
		% do gasto social	15,4%	84,6%	100,0%
	Quartil 2	Número absoluto	203	201	404
		% do gasto social	50,2%	49,8%	100,0%
	Quartil 3	Número absoluto	265	139	404
		% do gasto social	65,6%	34,4%	100,0%
	Quartil 4	Número absoluto	277	126	403
		% do gasto social	68,7%	31,3%	100,0%
Total	Número absoluto	807	807	807	
	% do gasto social	50,0%	50,0%	100,0%	

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados apresentaram significância estatística, indicando associação entre as variáveis selecionadas (verificar Apêndice B). Diferente do padrão observado na relação do gasto social com as categorias populacionais, os municípios com menor PIB per capita apresentam maior percentual de gasto social: no 1º quartil de PIB per capita, 84,6% dos casos de gasto social são acima da mediana; no oposto, no último quartil, esse número cai para 31,3% – o menor percentual de gasto social acima da mediana entre os quartis do PIB per capita.

A Tabela 4 apresenta a relação entre o Índice de Gini dos municípios e o gasto social.

³⁰ As categorias adotadas para a população foram feitas com base nas publicações do IBGE.

³¹ Esse número é similar ao encontrado no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), que apresenta 70,34% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes para o Censo de 2010, não resultando em viés de porte populacional na seleção dos casos (municípios). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1290>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

Tabela 4 – Relação entre o Índice de Gini (em quartis) e gasto social nos municípios analisados de 2002-2017

			Gasto social (variável dependente)		Total
			Abaixo da mediana	Acima da mediana	
Índice de Gini	Quartil 1	Número absoluto	281	107	388
		% do gasto social	72,4%	27,6%	100,0%
	Quartil 2	Número absoluto	214	205	419
		% do gasto social	51,1%	48,9%	100,0%
	Quartil 3	Número absoluto	171	233	404
		% do gasto social	42,3%	57,7%	100,0%
	Quartil 4	Número absoluto	141	262	403
		% do gasto social	35,0%	65,0%	100,0%
Total	Número absoluto	807	807	807	
	% do gasto social	50,0%	50,0%	100,0%	

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados apresentaram significância estatística, indicando associação entre as variáveis selecionadas (verificar Apêndice C). Para este exame é importante compreender a interpretação do Índice de Gini, indicador que mede a desigualdade social: varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 maior é a concentração de renda na localidade analisada, e quanto mais próximo de 0, menor. Os quartis também foram utilizados na categorização e estão dispostos de forma crescente, portanto o primeiro quartil representa o conjunto de municípios com o menor Índice de Gini, enquanto que no quarto quartil estão inclusos os casos com o maior Índice de Gini. Os resultados demonstram que municípios com menor Índice de Gini e menor concentração de renda, representados pelos primeiros dois quartis, são aqueles que possuem gasto social abaixo da mediana (72,4% e 51,1%, respectivamente). Por outro lado, há maior concentração de casos de municípios com maior Índice de Gini e, portanto mais desiguais para o conjunto de municípios que possui maior gasto social. O 3º quartil do Índice de Gini apresenta ocorrência de 57,7% de municípios com gasto social acima da mediana, e no 4º quartil, 65% dos municípios apresentam gasto social acima da mediana.

A Tabela 5 apresenta a relação entre o tempo de instalação do município (“idade” do município) e o gasto social.

Tabela 5 – Relação entre tempo de instalação do município e gasto social de 2002-2017

			Gasto social (variável dependente)		Total
			Abaixo da mediana	Acima de mediana	
Tempo da instalação do município	Quartil 1	Número absoluto	242	181	423
		% do gasto social	57,2%	42,8%	100,0%
	Quartil 2	Número absoluto	215	181	396
		% do gasto social	54,3%	45,7%	100,0%
	Quartil 3	Número absoluto	167	156	323
		% do gasto social	51,7%	48,3%	100,0%
	Quartil 4	Número absoluto	183	289	472
		% do gasto social	38,8%	61,2%	100,0%
Total	Número absoluto	807	807	807	
	% do gasto social	50,0%	50,0%	100,0%	

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados apresentaram significância estatística, indicando associação entre as variáveis selecionadas (verificar Apêndice D). A partir dos resultados, percebe-se maior incidência de gasto social abaixo da mediana em municípios mais jovens: 57,2% dos municípios situados no 1º quartil possuem gasto social abaixo da mediana e 54,3% estão situados no quartil 2. Por outro lado, para os municípios mais antigos, pertencentes ao último

quartil, visualiza-se maior percentual de gasto social acima da mediana: 61,2% dos municípios mais antigos possuem gasto social acima da mediana.

A Tabela 6 apresenta a relação entre a taxa  o do IPTU e o gasto social.

Tabela 6 – Relat  o entre taxa  o patrimonial e gasto social nos municípios de 2002-2017

			Gasto social (variável dependente)		Total
			Abaixo da mediana	Acima da mediana	
IPTU	Abaixo da mediana	Número absoluto	314	493	807
		% do gasto social	38,9%	61,1%	100,0%
	Acima da mediana	Número absoluto	493	314	807
		% do gasto social	61,1%	38,9%	100,0%
	Total	Número absoluto	807	807	807
		% do gasto social	50,0%	50,0%	100,0%

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados apresentaram significância estatística, indicando associação entre as variáveis selecionadas (verificar Apêndice E), sendo essa a primeira tabela que demonstra diretamente as duas arenas redistributivas do estudo. Como o método de cálculo utilizado para a variável do IPTU foi o mesmo adotado para a variável do gasto social (mediana dos %) também se optou por apenas recodific  lo na mediana ao invés de quartis como nos casos apresentados anteriormente. Mais da metade dos municípios que contam com menor taxa  o patrimonial apresentam gasto social concentrado acima da mediana (61,1%); inversamente, aqueles com maior taxa  o do IPTU (acima da mediana) possuem menor gasto social (abaixo da mediana) (38,9%). Esse achado desloca-se no sentido oposto da hipótese previamente estabelecida no trabalho, que prenunciava que o gasto social e a taxa  o patrimonial apresentariam relat  o positiva, com as medidas variando juntas na mesma direção, dada as características já exploradas de arenas redistributivas, comuns a taxa  o patrimonial e ao gasto social.

Para além de apresentar a existência da associação entre a variável dependente e as independentes, e, antes de exibir os resultados da regressão linear, cabe mostrar a força dessa relat  o. Para tanto, foram realizados testes de correlação Spearman³² entre as variáveis que podem ser conferidos na Tabela 7 –    importante lembrar que para a modelagem da regressão as variáveis independentes devem apresentar baixa correlação entre si e alta correlação com a variável dependente.

³² Foi utilizado o modelo de Spearman (ao invés do Pearson) uma vez que as seguintes variáveis apresentaram o desvio padrão menor que a metade da média (distribuição anormal): IPTU, população e PIB per capita.

Tabela 7 – Correlação de Spearman entre as variáveis independentes e dependentes

		Gasto social	IPTU	Anos da instalação	Índice de Gini	População 2010	PIB per capita 2010
Gasto social	Coeficiente de correlação	1,000	-,323**	,184**	,316**	,381**	-,511**
	Sig.	.	,000	,000	,000	,000	,000
	N	1614	1614	1614	1614	1614	1614
IPTU	Coeficiente de correlação	-,323**	1,000	,397**	-,188**	,418**	,630**
	Sig.	,000	.	,000	,000	,000	,000
	N	1614	1614	1614	1614	1614	1614
Anos de instalação	Coeficiente de correlação	,184**	,397**	1,000	,161**	,633**	,086**
	Sig.	,000	,000	.	,000	,000	,001
	N	1614	1614	1614	1614	1614	1614
Índice de Gini	Coeficiente de correlação	,316**	-,188**	,161**	1,000	,347**	-,237**
	Sig.	,000	,000	,000	.	,000	,000
	N	1614	1614	1614	1614	1614	1614
População 2010	Coeficiente de correlação	,381**	,418**	,633**	,347**	1,000	,072**
	Sig.	,000	,000	,000	,000	.	,004
	N	1614	1614	1614	1614	1614	1614
PIB per capita 2010	Coeficiente de correlação	-,511**	,630**	,086**	-,237**	,072**	1,000
	Sig.	,000	,000	,001	,000	,004	.
	N	1614	1614	1614	1614	1614	1614

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados mostram que o gasto social (variável dependente) apresenta uma correlação negativa baixa com o IPTU³³, demonstrando que as medidas variam juntas, mas em direções opostas, indo ao encontro aos achados demonstrados na Tabela 6 e contrariando a hipótese inicial do trabalho. O gasto social apresentou correlação negativa baixa com o PIB per capita, ou seja, municípios que ostentam maiores gastos sociais possuem PIB per capita menores, confirmando o que foi apresentado na Tabela 3, a correlação com as variáveis anos de instalação do município, população e Índice de Gini são positivas, entretanto consideradas baixas. Todas as correlações mencionadas foram significativas estatisticamente.

Já a correlação entre as variáveis independentes foram todas significativas e baixas ou moderadas. O IPTU apresentou correlação baixa e positiva com os anos de instalação do município, o que nos permite dizer que municípios mais antigos apresentam maior vinculação do imposto patrimonial, sugerindo uma relação de dependência de trajetória; também apresentou correlação baixa, entretanto negativa com o Índice de Gini, sendo interpretada como municípios com maior vinculação do tributo patrimonial são aqueles com menores Índices de Gini e, portanto, menos desiguais; já com a população a correlação foi baixa e positiva, indicando maior taxaço do IPTU em municípios maiores, fato que já é apontado pela literatura; e, por fim, a correlação do IPTU com o PIB foi moderada (0,630), revelando que municípios “mais ricos” taxam mais IPTU. A correlação entre os anos de instalação do município e o Índice de Gini foi baixa e positiva, sinalizando que municípios mais antigos possuem maior Índice de Gini e, portanto, maior concentração de renda; a correlação com a população foi moderada (0,633) e positiva, revelando que municípios mais antigos também

³³ Para leitura dos resultados, há diferentes interpretações a partir de qual valor a correlação é considerada alta. RAMOS (2016) indica que valores acima de 0,6 ou -0,6 são considerados altos para as Ciências Sociais; outras classificações indicam valores acima de 0,7 ou -0,7. Para este trabalho, foram adotados os valores 0,7 e -0,7.

são mais populosos; por fim, a correlação entre os anos de instalação e o PIB per capita foi baixa e positiva, o que representa que municípios mais velhos são “mais ricos”. O Índice de Gini apresentou correlação baixa e positiva com a população, o que indica maior concentração de renda em municípios mais populosos; e correlação baixa e negativa com o PIB per capita, o que significa que municípios com menor concentração de renda são aqueles com maior PIB per capita. Por fim, a correlação entre população e PIB per capita apresentou-se positiva e baixa, permitindo interpretar que municípios de menor porte possuem maior PIB per capita.

Os dados acima indicaram que não há multicolinearidade entre as variáveis independentes, o que é importante para o modelo de regressão, entretanto também mostraram baixa correlação entre as variáveis independentes e a dependente³⁴. Assim, para compreender a dimensão do efeito da taxação patrimonial na despesa com gasto social, foi modelada regressão linear múltipla, que contou com as demais variáveis como controles³⁵. Os resultados podem ser conferidos na Tabela 8, sendo apresentadas apenas as variáveis significativas – nesse caso, exclui-se o Índice de Gini³⁶ (verificar Apêndice F). O cumprimento dos pressupostos do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), debatidos por Filho *et al.* (2011), são apresentados no Apêndice G.

Tabela 8 – Resultados da regressão linear múltipla

	Beta	t	Sig.
(Constant)		22,510	,000
IPTU (log)	-,343	-12,461	,000
População (log)	,405	15,792	,000
PIB per capita (log)	-,379	-15,728	,000
Anos de instalação do município	,102	4,501	,000

a. Variável dependente: Gasto Social (mediana)

Fonte: elaborado pela autora.

O modelo apresentado revela um poder explicativo de 45,8%, ou seja, a variação do gasto social (variável dependente) é explicada em 45,8% pelas independentes em conjunto; A partir da interpretação dos Betas³⁷, é possível inferir que:

- Beta IPTU (log) -0,343 = para cada unidade de desvio padrão que cresce a taxação do IPTU (logaritmo), a despesa com gasto social decresce, em média, 0,343 unidades. O t é menor que 1,96, indicando que o impacto da variável não é significativo.
- Beta População (log) 0,405 = para cada unidade de desvio padrão que cresce a população (logaritmo), a despesa com gasto social cresce, em média, 0,405

³⁴ A literatura utilizada como base não apresenta convergência na interpretação desse dado. Ramos (2016) aponta que existe necessidade de uma alta correlação entre a variável independente e a dependente, entretanto para Filho *et al.* (2011) não há menção sobre esse aspecto. De qualquer forma, a autora reconhece que pode ser problemático apresentar modelos de regressão com um cenário de baixa correlação entre independentes e dependente, mas, de qualquer maneira, o exercício será realizado e terá seus resultados apresentados, admitindo possíveis inconsistências e complicações.

³⁵ As variáveis IPTU, população e PIB foram logaritimizadas (logaritmo natural) visando à distribuição normal. Com este procedimento, apenas a variável do IPTU ainda ficou com desvio padrão maior que a metade da média (média: -0,63; desvio padrão: 1,646) e foi inserida da mesma forma porque representa uma das arenas investigadas no trabalho, sendo indispensável sua utilização.

³⁶ A variável do Índice de Gini apresentou o valor do teste t estatisticamente não significativo (maior que 0,05), o que representa um valor significativamente igual a 0, isto é, sem relevância para o modelo.

³⁷ Optou-se pela interpretação dos Betas dado que é um coeficiente padronizado, ou seja, sem unidade de medida, facilitando a comparação entre diferentes coeficientes.

unidades. O t é maior que 1,96, indicando que o impacto da variável é significativo.

- Beta PIB per capita (log) -0,379 = para cada unidade de desvio padrão que cresce o PIB per capita (logaritmo), a despesa com gasto social decresce, em média, 0,379 unidades. O t é menor que 1,96, indicando que o impacto da variável não é significativo.
- Beta Anos de instalação do município 0,102 = para cada unidade de desvio padrão que cresce o ano de instalação do município (logaritmo), a despesa com gasto social cresce, em média, 0,102 unidades. O t é maior que 1,96, indicando que o impacto da variável é significativo.

O principal objetivo ao utilizar essa técnica foi verificar em que medida o aumento do gasto social é acompanhado pelo aumento da taxaço patrimonial nos municípios brasileiros, configurando-se como o produto empírico das duas arenas redistributivas que foram associadas no presente estudo. Já nas estatísticas descritivas foi possível perceber a relação negativa entre as arenas, com os municípios que apresentam maior gasto social concentrando-se no grupo de menor taxaço do IPTU. Nos testes de correlação, destaca-se, mesmo que baixa, a correlação negativa entre as arenas, confirmando que as duas movem-se em direção opostas. Com a regressão linear, na qual foi possível controlar o resultado a partir das variáveis de controle, aferiu-se que o gasto social decresce, em média, 0,343 unidades para cada unidade de crescimento da taxaço patrimonial. Mesmo que esses resultados possam ser considerados baixos ou moderados, apontam para a não linearidade das políticas de arrecadação-gasto – ressalta-se que o desempenho oposto era esperado, uma vez que gastos sociais altos e taxaço patrimonial representam inclinação a políticas de equalização de recursos e riquezas, almejando justiça social.

Conforme discutido no capítulo anterior, a visibilidade e o caráter direto do IPTU revelam-se como custos concentrados das arenas redistributivas, dada à facilidade na identificação de quem irá arcar com o ônus, neste caso, de quem irá pagar o imposto. Esse padrão é distinto para os gastos sociais, uma vez que alocar recursos é menos custoso que arrecadá-los, pois é mais fácil identificar quem recebe o bônus, o que resulta em custos mais imprecisos. Entende-se que o comportamento oposto das duas arenas demonstrado empiricamente resulta de diversos fatores, mas tem como condicionante principal as características redistributivas do imposto patrimonial, em maior peso que as peculiaridades do gasto social.

À vista disso, é possível resgatar um dos argumentos centrais discutidos no estudo: múltiplas arenas redistributivas envolvem *tradeoffs*, isto é, conflitos no processo de escolha. Como mencionado, o principal conflito identificado está relacionado à arrecadação do imposto patrimonial, assim, é essencial compreender aspectos relacionados à visibilidade, a forma direta de cobrança, a influência da especulação imobiliária, os custos administrativos e os custos políticos envolvidos na cobrança do imposto, buscando perceber o que há de diferente em municípios que conseguem alcançar melhor desempenho na taxaço patrimonial.

De todo modo, para além da análise individual de uma das faces da política fiscal, este debate deve ser desenvolvido na sua completude, associando as discussões de receita e gasto dos municípios brasileiros. Destaca-se a importância desse exercício de associação, principalmente pelo trabalho estar inserido no campo de estudos de políticas públicas, que neste escopo busca compreender o que explica a adoção de determinado tipo de arena política. Nesse caso, buscou-se compreender se as políticas de taxaço e gasto eram lineares, tendo sido encontrado que essas arenas andam em direção opostas quando analisadas empiricamente nos municípios brasileiros – achados que corroboram com o estudo de Steinmo (1989) para os Estados Unidos, Grã-Bretanha e Suécia. Cabe, dessa forma, investigar por que a taxaço e

gasto andam em direção oposta, e como esses achados podem contribuir para as teorias de *Welfare State*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas públicas dizem respeito sobre quem ganha o quê, por que e que diferença faz (LASWELL, 1936), isto é, podem ser entendidas como decisões e atividades governamentais que envolvem duas dimensões principais: gasto público e a arrecadação. Dessa maneira, o esforço da pesquisa residiu, por um lado, na investigação da política fiscal pela ótica do gasto público, percebendo quanto e onde os recursos foram alocados; por outro, é essencial entender que políticas públicas não são abstrações, ou seja, necessitam de recursos para serem executadas e, por isso, buscou-se compreender a política fiscal também pela face da receita, promovendo a discussão de quem arca com o financiamento das políticas implementadas. Em suma, o objetivo foi examinar em que medida o aumento da despesa em gasto social vem acompanhado pelo aumento na tributação patrimonial nos municípios brasileiros, ou seja, procurou-se verificar se os gastos sociais são financiados pelo tributo que corresponde ao padrão de política redistributiva, o que indicaria linearidade nas políticas gasto-receita e correspondências das arenas investigadas. Portanto a hipótese que guiou este trabalho reside na variação do gasto social e do IPTU na mesma direção: se o gasto social aumenta, a taxação patrimonial também.

A partir desse núcleo mais amplo de investigação sobre a temática de políticas públicas, este trabalho procurou analisar o gasto público, especificamente o gasto social, e a receita, especialmente a arrecadação advinda da taxação patrimonial, como arenas redistributivas. Vale lembrar que a compreensão do IPTU e do gasto social como arenas redistributivas parte da premissa que os dois fenômenos podem ser considerados políticas redistributivas, segundo a Tipologia de Lowi, na medida em que representam um jogo de soma-zero: produzem benefícios concentrados a um grupo de atores e custos concentrados a outro, caracterizando-se como uma arena com conflito elevado. A partir dessa premissa, outro argumento central foi desenvolvido e exposto no trabalho: o processo de escolha e decisões é permeado por *tradeoffs*, isto é, conflitos entre os atores envolvidos.

Os achados empíricos do trabalho refutam a hipótese previamente estabelecida, mostrando que municípios com gasto social elevado possuem taxação patrimonial baixa e indicam que não há linearidade na política taxação-gasto nos municípios brasileiros. A partir dos resultados, é pertinente explorar os *tradeoffs* envolvidos nos processos de instituição do gasto social em Assistência Social, Educação e Saúde, e na taxação do IPTU, retomando dois argumentos importantes: ambos os fenômenos fazem parte de um conjunto de diversos jogos jogados pelos mesmos atores (PRZEWORSKI, 1995) – nesse caso, os governos, os atores que arcam com os custos e àqueles que são potenciais beneficiários; cada arena redistributiva é também considerada uma arena de poder, diferenciando-se pelos padrões estrutura política, processo político, elites e relações de grupo (LOWI, 2009).

Em um primeiro patamar, aponta-se que existe menor conflito em implementar gasto social do que arrecadar imposto patrimonial. Mesmo assim, em países capitalistas os governos não são livres na escolha da alocação do gasto público e, por isso, os conflitos estão presentes desde a escolha do que entrará para agenda do governo até a implementação do gasto e da política pública; nessa conjuntura, os atores envolvidos não são meros espectadores: disputa-se o que entrará no orçamento, de que forma e como o gasto será executado. Justamente por essa razão uma análise da eficiência do gasto social muito contribuiria para este trabalho, buscando analisar a conformação da estrutura política e das relações de poder estabelecidas – acerca dos gastos em saúde, por exemplo, há discussões sobre a falta de investimento e o subfinanciamento da atenção básica (o eixo estruturador do SUS) contraposto com o capital deslocado para atenção terciária e os hospitais privados.

Mesmo que o gasto social, conforme apresentado no trabalho do IPEA, compense a regressividade do sistema tributário brasileiro, esse movimento tem um limite, uma vez que o

Brasil ainda figura num patamar alto de desigualdade social – que, por sua vez, poderia ser compensado pela elevação da taxaçoão direta. Todavia, na taxaçoão direta, especialmente a taxaçoão patrimonial, os custos são concentrados a determinado grupo de atores e facilmente identificados, o que pode ser entendido como os custos políticos envolvidos na cobrançoa desse imposto, mais percebidos em municípios de pequeno porte em virtude da proximidade do *incumbent* com o eleitor e outros atores envolvidos. Os custos administrativos também são relevantes para compreender a subarrecadaçoão do IPTU, no entanto, mesmo em cidades maiores e com maior capacidade administrativa há uma defasagem enorme entre o potencial arrecadatório do IPTU e o que efetivamente é arrecadado (a exemplo de Porto Alegre), destacando-se como um fator crucial a atuaçoão e o poder da especulaçoão imobiliária. Esse cenário possibilita refletir que diferentes custos políticos são promovidos a partir de diferentes contextos (institucionais, demográficos, estruturais), mas que há um componente em comum em todos eles: os interesses econômicos e ideológicos, o que vai de encontro à afirmaçoão de Steinmo (2003), que a taxaçoão se tornou uma disputa entre os interesses econômicos e ideológicos, podendo extrapolá-la também para a alocaçoão de recursos em gasto social.

Os modelos de análise da Ciência Política podem ajudar na compreensáo dos resultados das arenas. Tanto o gasto público quanto a taxaçoão patrimonial podem ser analisados numa perspectiva de dependência de trajetória, como decisóes presentes condicionadas pelas decisóes passadas (MAHONEY; THELEN, 2009; PIERSON, 2004) – corroborado pelos achados que municípios mais antigos taxam mais IPTU e alocam mais recursos em gasto social. O conceito de capacidade estatal (EVANS; RAUCH, 1999; ROTHSTEIN, 2012; TILLY, 2007) também pode ser adequado para interpretar os custos administrativos na taxaçoão do IPTU, a correlaçoão entre IPTU e porte populacional confirmou os achados da literatura que o imposto é menos vinculado em cidades menores que, por sua vez, dependem mais de transferências intergovernamentais, com menor disponibilidade de recursos para investir em açóes produtoras de capacidade estatal – inclusive, se melhor desenvolvida, poderia contribuir para mitigar custos políticos. Já Teoria dos *Veto Players*, a partir da percepçoão que a posiçoão ideológica dos atores envolvidos contribui para explicaçoão do incremento do gasto público e da taxaçoão, e, em certa medida, se aproxima da ideia dos interesses econômicos e explicitada anteriormente. Contudo, nenhum dos modelos analisados explica inteiramente a necessidade de optar por determinada política redistributiva em detrimento de outra – no caso deste trabalho, do gasto social ao invés da taxaçoão patrimonial.

Ademais, em um primeiro momento as arenas redistributivas foram associadas às instituiçoões redistributivas do tipo “*new deal*” por modificar significativamente as políticas (TSEBELIS, 1998), entretanto as políticas redistributivas investigadas modificam a alocaçoão de recursos existentes, mas a alteraçoão do *status quo* das políticas pode ser debatida, visto que o gasto social tem servido como um equalizador da política tributária. Assim, convém complexificar o debate acerca das instituiçoões: se a perda de renda para parte da sociedade resultado de alguma intervençoão estatal não significa a reduçoão de seu bem-estar (PRZEWORSKI, 1995) – referência ao pagamento do IPTU –, a discussáo possibilita pensar sobre os resultados que são promovidos pelas instituiçoões, em termos de desigualdade e justiça social – Immergut já apontava o desafio dos institucionalistas em “sugerir formas de melhorar a justeza dos resultados institucionais” (IMMERGUT, 1981, p. 159), mesmo que seja difícil pela negaçoão da normatividade.

Como já discutido, os resultados corroboram com o que foi encontrado em estudo comparativo desenvolvido por Steinmo (1989), que estudou o *tradeoff* da política fiscal dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Suécia, demonstrando que a Suécia, apesar do *Welfare State* mais consolidado, a taxaçoão de propriedade e riqueza é baixa, em oposiçoão, os Estados Unidos, que conta com menos políticas redistributivas, a taxaçoão direta é alta. Para os municípios brasileiros, os dados empíricos demonstram que existe um padrão semelhante, no

que se refere à assimetria entre as políticas arrecadação-gasto. Entretanto no trabalho de Steinmo (1989) os resultados foram encontrados a partir da análise da estrutura institucional dos países, o que não foi desenvolvido neste estudo para os entes federados em questão, configurando-se como uma possibilidade interessante de investigação. Soma-se a esse potencial de agenda, também investigar outras configurações para análise dos municípios: considerando que são justamente os municípios de pequeno porte aqueles com maior dificuldade de instituir a cobrança do IPTU e que esse representam cerca de 70% da totalidade de municípios (bem como dos analisados), pode-se pensar em estudos específicos para municípios de grande porte e até mesmo estudos de caso sobre cidades já conhecidas pela vinculação positiva do IPTU.

A proposta de inserir a discussão sobre política fiscal no debate de políticas públicas, especialmente ao que se refere à tipologia de políticas públicas, foi cumprida, apresentando-se como um diferencial do trabalho. Além disso, a utilização do IPTU e do gasto social dos municípios brasileiros também demonstra originalidade e a percepção da importância de olharmos para os entes federados municipais de forma horizontal, quando grande parte dos trabalhos da área os analisam comparativamente aos entes estadual e federal. Abre-se, portanto, vastas potencialidades para agenda de investigação de políticas públicas atrelada ao debate acerca da política fiscal, apontando para a necessidade de transcender análises individuais seja o crescimento do gasto social ou da arrecadação de tributos, buscando compreender a fundo por que receita e gasto comportam-se de forma oposta.

Para além desses pontos, há, ainda, contribuições importantes a serem desenvolvidas para as próprias teorias de *Welfare State*, almejando superar análises restritas a dimensões específicas. Assim, o desafio reside em investigar a relação entre taxaço, gasto, instituições, redistribuição e políticas públicas, nos diferentes entes federados, também considerando especificidades locais. Nesse sentido, outro passo importante a ser percorrido é compreender como isso ocorre em países de capitalismo tardio, tal qual o conjunto de países latino-americanos, considerando a complexidade e heterogeneidade socioeconômica desses países (DRAIBE; RIESCO, 2011).

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kléber Pacheco. **IPTU e Finanças Públicas Municipais no Brasil: Dificuldades e Potencial**. [s.l: s.n.].

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios Da. **IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/iptu_no_brasil_um_diagnostico_abrangente_0.pdf>.

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. **LA CULTURA CIVIA: Estudio sobre la participacion política democratica en cinco naciones**. Madrid: Euramerica, 1970.

ARAUJO, Erika Amorim; OLIVEIRA, Paulo André de Souza De. Tributação municipal: desigualdades na carga tributária local. **Informe-se**, [s. l.], n. 15, 2000.

ARRETCHE, Marta; ARAÚJO, Victor. **O Brasil tornou-se mais conservador? Novos Estudos** São Paulo, 2017.

BAUMGARTNER, Frank R. *et al.* Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, [s. l.], v. 53, n. 3, p. 603–620, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. . 1988.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno De. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2185>>.

CASTRO, Kleber Pacheco De; AFONSO, José Roberto Rodrigues. IPTU: avaliação de potencial e utilização sob a ótica da teoria dos conjuntos fuzzy. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 51, n. 5, p. 828–853, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000500828&lng=pt&tlng=pt>

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972.

COLOMER, Josep. El equilibrio político inducido estructuralmente. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, [s. l.], v. 8, 1991.

COLOMER, Josep. La teoría económica de la política. In: VALLESPIN, Fernando (Ed.). **Historia de la teoría política**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

DE CESARE, Cláudia M. (ED.). **Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, [s. l.], v. 13, n. 27, p. 220–254, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 24, p. 85–116, 1991.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 64, n. 5, p. 748–765, 1999.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 16, n. 45, 2001.

FILHO, Dalson Figueiredo *et al.* O que Fazer e o que Não Fazer com a Regressão : pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 44–99, 2011.

FLORA, Peter; HEIDENHEIMER, Arnold J. (EDS.). **The Development of Welfare State in Europe and America**. New Brunswick: Transaction Books, 1981.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Eds.). **Coletânea de políticas públicas**. [s.l.] : ENAP, 1981.

IPEA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. **Comunicados do IPEA**, [s. l.], n. 92, 2011.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2015.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1984.

KON, Anita. Subsídios teóricos e metodológicos ao planejamento econômico público. **NPP-EAESP/FGV**, [s. l.], n. 12, p. 153, 1997.

LARCINESE, Valentino. Voting over redistribution and the size of the Welfare State: the role of turnout. **Political Studies**, [s. l.], v. 55, n. p. 568-85, 2007.

LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIPSET, Seymour. Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. In: BATTLE, Albert (Ed.). **Diez textos basicos de Ciência Política**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2001.

LOWI, Theodore J. **Arenas of power**. United States: Paradigm Publishers, 2009.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MARCINIUK, Fernanda Ledo. **A Influência de Fatores Políticos e Institucionais na Política Fiscal Subnacional A Influência de Fatores Políticos e Institucionais na Política Fiscal Subnacional**. 2016. Universidade de Brasília, [s. l.], 2016.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, n. 64, p. 3–21, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400003&lng=pt&tlng=pt>

MATIJASCIC, Milko *et al.* Política fiscal e justiça social no Brasil: o caso do IPTU. **Http://Www.Ipea.Gov.Br**, [s. l.], n. 28, p. 22, 2009.

MDS. **Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil** BrasíliaSecretaria Nacional de Assistência Social, , 2011.

MDS. **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas>>. Acesso em: 15 set. 2018.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons : the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

PEREIRA, Potyara P. Proteção social. In: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline (Eds.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016. p. 320.

PIERSON, Paul. **Politics in time: History, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development? **European Journal of Sociology**, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 165–188, 2004.

PUTNMAN, Robert. **Jogando boliche sozinho**. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

REZENDE, Flávio da Cunha. Teorias sobre a expansão dos gastos públicos. In: **Os leviatãs estão fora do lugar: Democracia, Globalização e Transformações no Papel do Estado 1990-2010**. [s.l.] : Editora UFPE, 2016. p. 284.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROTHSTEIN, Bo; SAMANNI, Marcus; TEORELL, Jan. Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government. **European Political Science Review**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 1–28, 2012. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1755773911000051>. Acesso em: 21 maio. 2018.

SCHEPSLE, Kenneth. Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, [s. l.], n. 16, 2007.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto. Finanças Públicas Municipais I: Trajetórias e Mitos. **Conjuntura Econômica**, [s. l.], v. 45, n. 11, p. 44–50, 1991. a.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto. Finanças Públicas Municipais II: Trajetórias e Mitos. **Conjuntura Econômica**, [s. l.], v. 45, n. 11, 1991. b.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias De (Eds.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 1. ed. Brasília: IPEA; ENAP, 2018. p. 413.

SPGG-RS; UERGS. **Apostila do 1º Curso de Extensão para Elaboração dos PPAs Municipais**, 2017.

STEINMO, Sven. **Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain** *World Politics* Cambridge University Press, , 1989.

STEINMO, Sven. The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century. **The British Journal of Politics and International Relations**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 206–236, 2003. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-856X.00104>>

TILLY, Charles. **Democracy**. [s.l.] : Cambridge University Press, 2007.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Editora USP, 1998.

TSEBELIS, George. **Veto-players. How political institutions work?** New York: Russel Sage & Princeton, 2002.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework. Structure, limitations, prospects. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 65–92.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Teste Chi-Square (qui quadrado) das variáveis população e gasto social

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	175,113 ^a	3	,000
Likelihood Ratio	179,174	3	,000
Linear-by-Linear Association	81,665	1	,000
N of Valid Cases	1612		

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 103,00.

APÊNDICE B – Teste Chi-Square (qui quadrado) das variáveis PIB per capita e gasto social

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	289,039 ^a	3	,000
Likelihood Ratio	310,595	3	,000
Linear-by-Linear Association	247,849	1	,000
N of Valid Cases	1614		

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 201,50.

APÊNDICE C – Teste Chi-Square (qui quadrado) das variáveis Índice de Gini e gasto social

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	124,069 ^a	3	,000
Likelihood Ratio	127,525	3	,000
Linear-by-Linear Association	115,013	1	,000
N of Valid Cases	1614		

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 194,00

APÊNDICE D – Teste Chi-Square (qui quadrado) das variáveis anos de instalação do município e gasto social

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	35,896 ^a	3	,000
Likelihood Ratio	36,134	3	,000
Linear-by-Linear Association	31,287	1	,000
N of Valid Cases	1614		

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 161,50.

APÊNDICE E – Teste Chi-Square (qui quadrado) das variáveis IPTU e gasto social

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	79,408 ^a	1	,000		
Continuity Correction ^b	78,523	1	,000		
Likelihood Ratio	80,072	1	,000		
Fisher's Exact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	79,358	1	,000		
N of Valid Cases	1614				

0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 403,50.

b. Computed only for a 2x2 table

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,678 ^a	,460	,458	5,3640884	,460	274,051	5	1608	,000	1,990

a. Predictors: (Constant), idademunicipio, logpib, ano2010, logpopulacao, logiptu

b. Dependent Variable: medianaGS

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	39426,902	5	7885,380	274,051	,000 ^b
	Residual	46267,699	1608	28,773		
	Total	85694,602	1613			

a. Dependent Variable: medianaGS

b. Predictors: (Constant), idademunicipio, logpib, ano2010, logpopulacao, logiptu

Coeficientes^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
		1	(Constant)	67,729			3,009	
	logiptu	-1,517	,122	-,343	-12,461	,000	,444	2,254
	logpopulacao	2,352	,149	,405	15,792	,000	,511	1,956
	logpib	-4,174	,265	-,379	-15,728	,000	,579	1,727
	ano2010	1,436	2,384	,013	,603	,547	,741	1,350
	idademunicipio	,035	,008	,102	4,501	,000	,648	1,543

a. Dependent Variable: medianaGS

Diagnósticos de colinearidade

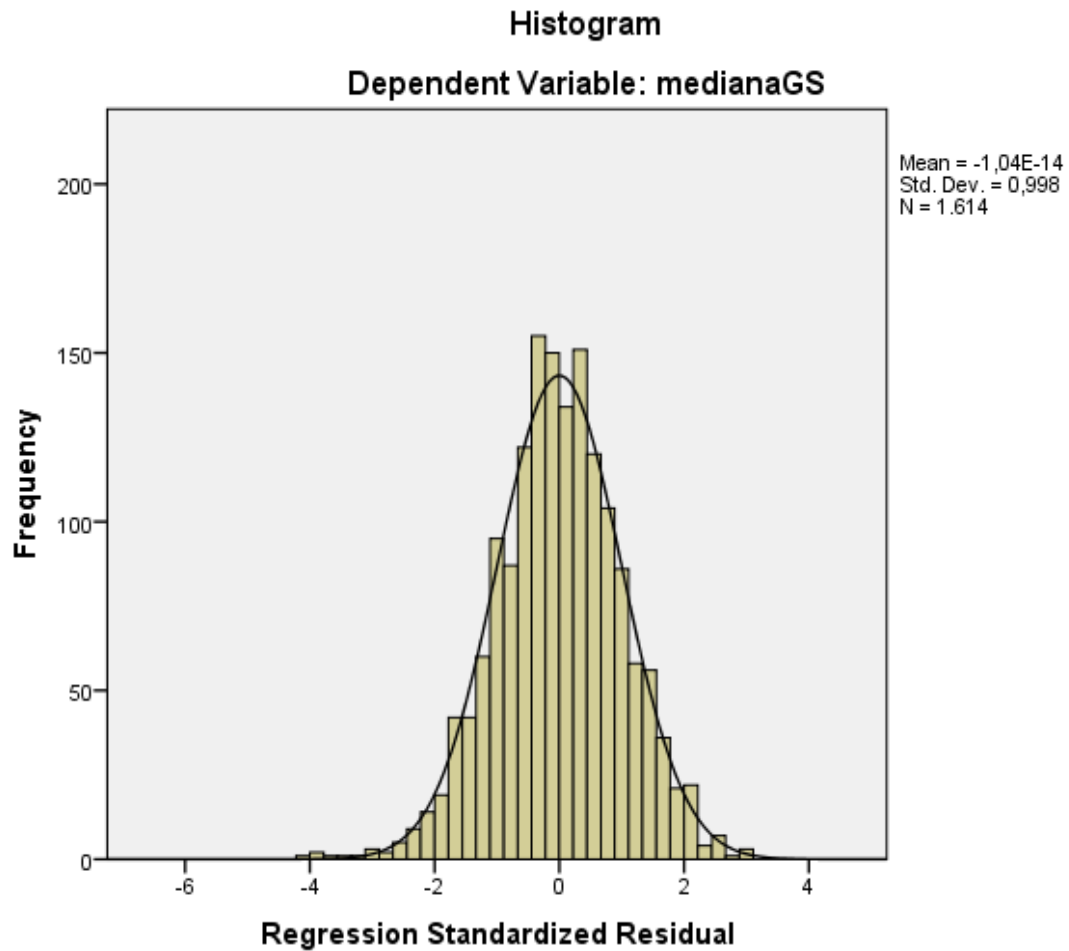
Model	Dimension	Eigenvalue	Condition Index	Variance Proportions					
				(Constant)	logiptu	logpopulacao	logpib	ano2010	idademunicipio
1	1	4,999	1,000	,00	,00	,00	,00	,00	,00
	2	,896	2,362	,00	,41	,00	,00	,00	,00
	3	,084	7,713	,00	,08	,00	,00	,01	,77
	4	,013	19,764	,02	,05	,04	,06	,54	,06
	5	,007	26,737	,00	,09	,91	,01	,42	,15
	6	,001	64,152	,98	,37	,04	,92	,04	,01

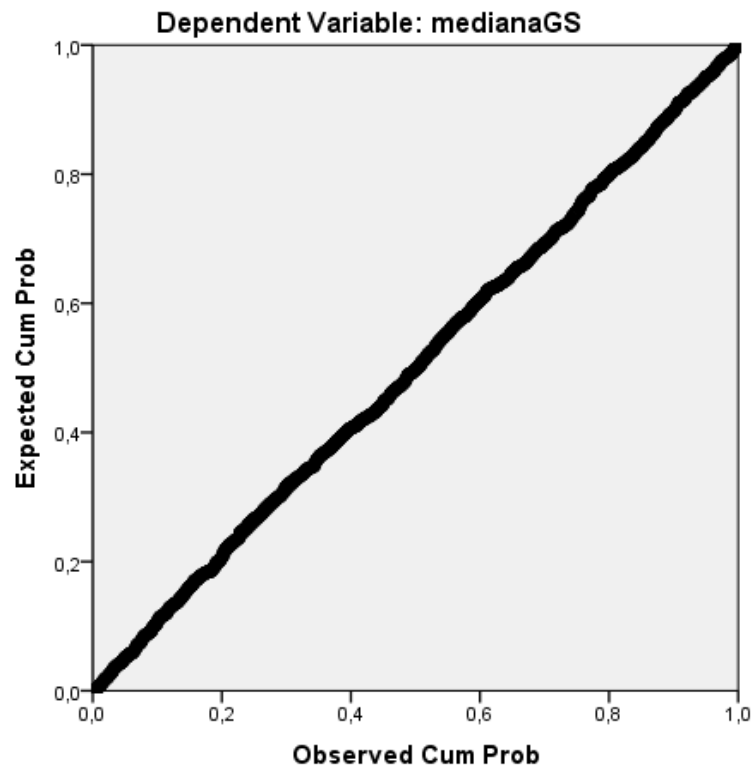
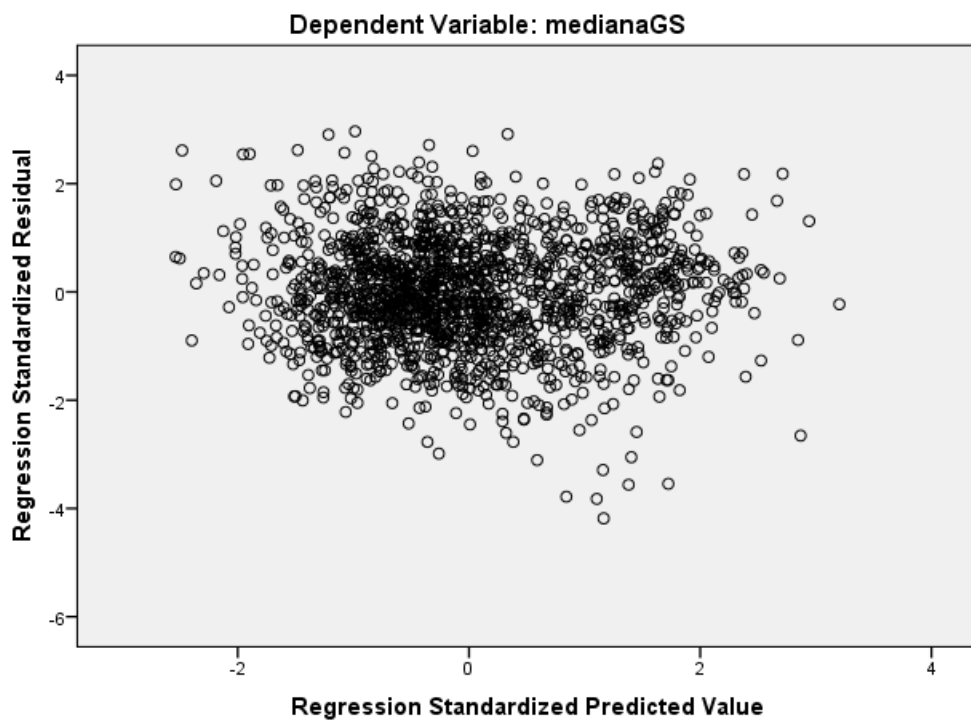
a. Dependent Variable: medianaGS

Estadística dos resíduos

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	41,923378	70,307381	54,469365	4,9440078	1614
Residual	-22,4385204	15,9151516	0E-7	5,3557681	1614
Std. Predicted Value	-2,538	3,203	,000	1,000	1614
Std. Residual	-4,183	2,967	,000	,998	1614

a. Dependent Variable: medianaGS



Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**Scatterplot**

APÊNDICE G – Cumprimento dos pressupostos do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)

Acerca dos 10 pressupostos do modelo linear de MQO (FILHO *et al.*, 2011) foram analisados a partir dos dados apresentados no Apêndice F. A regressão apresentada cumpre os seguintes: 1º, que se refere à linearidade dos parâmetros (e não das variáveis, conforme o autor), 3º, que corresponde ao termo aleatório de erro com valor médio igual a 0, e 4º, que diz respeito sobre a homocedasticidade, confirmados a partir dos pontos dispersos de forma aleatória e aproximadamente retangular no gráfico de dispersão dos resíduos e da análise do histograma; 5º, o qual presume que os resíduos do modelo sejam independentes, o que é confirmado pelo teste de Durbin-Watson (Durbin-Watson = 1,990); o 7º, que pressupõe que todas as variáveis teoricamente importantes estejam presentes no modelo e nenhuma variável teoricamente irrelevante seja incorporada ao mesmo, dado que foram inseridas apenas variáveis indispensáveis para o controle da relação das variáveis gasto-taxação patrimonial; o 8º, que diz respeito sobre a multicolinearidade entre as variáveis independentes, indicando que coeficientes próximos ou superiores a 0,9 revelam presença de multicolinearidade, o que não foi ou pelos valores da medida das estatísticas de colinearidade (tolerância > 0,1; VIF < 10); 9º, distribuição normal dos resíduos (mesmo que não perfeita), conforme histograma dos resíduos; 10º, que indica que o número de casos deve exceder o número de parâmetros estimados, com orientação que o pesquisador deve utilizar a maior proporção de observações (casos) por variável (independente) possível, por isso foi utilizado o maior número de municípios com informações disponíveis (1614), conforme já discutido. Ainda, reitera-se que a ANOVA do modelo é estatisticamente significativa, resultando num ajuste do modelo diferente do ajuste do modelo sem o previsor.

Todavia, outros pressupostos dos MQO não foi possível seguir inteiramente, o que pode incorrer em problemas na análise dos resultados, sendo eles: o 2º, que presume a mensuração correta das variáveis, dada a fragilidade de uma das fontes de dados utilizadas (FINBRA/STN) já debatida. Ademais, assinala-se a presença de *outliers* (verificada através dos valores das estatísticas residuais, fora do intervalo -3 a 3), o que pode comprometer a interpretação dos dados. Por fim, acerca do 6º pressuposto, conforme (Lewis-Beck, 1980 apud FILHO *et al.*, 2011) é difícil satisfazê-lo em pesquisas com desenho não-experimentais. Cada pressuposto não respeitado tem uma consequência específica para a técnica utilizada; de forma geral, o não cumprimento de alguns dos parâmetros incorre na fragilidade do modelo apresentado, bem como em problemas na inferência de causalidade e generalizações a partir da interpretação dos dados.