
Existencia de municipios no viables económicamente: el caso del Estado de Sergipe en el Brasil

ANDRÉ LUIS DANTAS MELO
Universidade Federal de Sergipe

MARCO ANTONIO JORGE*
Universidade Federal de Sergipe. Departamento de Economia

PAULO ROBERTO ARVATE
Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV

Resumen

El propósito de este trabajo es presentar una metodología para la evaluación de la viabilidad económica y financiera de los municipios de Sergipe y determinar lo que sería la división política y administrativa del estado si fuera necesaria la viabilidad municipal como condición para su existencia. Así, el artículo se divide en cinco secciones, además de la introducción. La primera pretende analizar los principales factores que intervienen tanto en las fusiones como en la creación de municipios. La segunda sección describe el estado de Sergipe, mientras que la tercera presenta la metodología utilizada para medir la viabilidad económica y financiera municipal. En la cuarta sección se presentan los resultados que indican un ahorro de R\$ 69.1 millones a precios de 2010, si sólo se mantuvieron municipios viables en la división política del estado de Sergipe. Por último, en la quinta y última sección se enumeran las principales conclusiones.

Palabras clave: Creación de Municipios; Viabilidad Económica y Financiera; Estado de Sergipe

Clasificación JEL: H72, H77

Abstract

The purpose of this paper is to present a methodology to evaluate the economic and financial viability of municipalities in the state of Sergipe as well as to find what would be the political and administrative division of the state if municipal viability were required as a condition for municipality's existence. Thus, the article is divided into five sections besides the introduction. The first one seeks to discuss the main factors involved in mergers and also in the creation of municipalities. The second section describes the state of Sergipe, while the third provides the methodology used to measure municipal economic and financial viability. The fourth section shows the results indicating savings of R\$ 69.1 million at prices of 2010, if only those municipalities that were viable were kept in the political division of the state of Sergipe. Finally, the fifth and final section lists the main conclusions.

Keywords: Municipal Secession; Economic and Financial Viability; State of Sergipe (Brazil)

Clasificación JEL: H72, H77

Introducción

Cuando se analiza la literatura sobre divisiones municipales, queda claro que la opción de las poblaciones por un nuevo municipio responde a un *trade-off* entre el beneficio en la diversificación del paquete de bienes y servicios públicos ofrecidos, haciéndolo más fidedigno a las preferencias de la población y la pérdida de escala en la oferta de dichos bienes y servicios, lo que puede elevar su costo (Alesina y Reich, 2013, Bolton y Roland, 1997 y Mendes, 2005, entre otros). Sin embargo, la literatura también muestra que algunas naciones emprendieron la tarea de reducir el número de gobiernos locales considerando la cuestión de su viabilidad económico-financiera. Un caso emblemático es el de Suecia que redujo el número de gobiernos locales de 2,500 en 1950 a menos de 300 actualmente. Otro caso interesante es el de Japón, donde el cuantitativo de municipios se redujo un 44% en siete años, pasando de 3,232 en marzo de 1999 a 1,821 en marzo de 2006 (Miyazaki, 2013, 2).

El tema brasileño es un caso único en la experiencia internacional porque prevé la posibilidad legal de crear municipios en un ambiente institucional donde la principal fuente de ingresos de los municipios (Fondo de Participación de los Municipios, FPM, creado en la Constitución de 1965, artículo 21 y ratificada por la Constitución de 1988) tiene una regla de distribución basada en la población municipal sin ninguna condicionalidad o contrapartida. Fue un proceso que llevó a la expansión en el número de municipios de 4,491 en 1991 a 5,507 en el año 2000, una expansión del 22% en la década. Alrededor del 70% de esos municipios son de pequeñas dimensiones, o sea, poseen menos de 20 mil habitantes (Marinho, 2011, 20). Sin embargo, a partir de 1996 (enmienda Constitucional número 15), la creación de los municipios perdió el aliento porque la viabilidad económico-financiera sin las transferencias pasó a ser un punto importante en la decisión sobre la división.

El objetivo del presente trabajo es presentar una metodología para evaluar la viabilidad económico-financiera de un municipio, verificando cuál sería la división político-administrativa del estado de Sergipe si fuera exigida esa comprobación, y si hubiera alguna ventaja económica con esa adopción.

Elegimos el caso de los municipios del estado de Sergipe para hacer nuestra investigación porque: i) es el menor estado de la Federación en términos territoriales, ii) su composición municipal es similar a la brasileña (68% de los municipios con menos de 20 mil habitantes en 2010, iii) el número de municipios es relativamente pequeño (75) y iv) pocos municipios se crearon en los años noventa, lo que denota estabilidad en la composición de sus municipios¹.

En este sentido, nuestro artículo contribuye a la literatura proponiendo una metodología para evaluar la existencia de municipios económicamente viables. Esta metodología fue elaborada con base en propuestas de proyectos de ley, en especial los Proyectos de Ley Número 104/2014 del Senado y el 92/2002 de la Cámara baja². La opción por utilizar proyectos existentes para reglamentar la cuestión tuvo por finalidad disminuir la subjetividad en la proposición de criterios, así como presentar una metodología más cercana a las discusiones que tiene lugar en el mundo político.

El artículo está dividido en cinco secciones más allá de esta introducción. En la primera se busca discutir los principales factores involucrados en los procesos de fusión y también de creación de municipios, a través de una breve reseña de la literatura internacional

¹ Sólo un municipio fue creado en el estado tras la promulgación de la Constitución de 1988: el poblado Carrapicho fue desmembrado de Neópolis y dio origen al municipio de Santana do São Francisco en el año 1989.

² La metodología podría ser adaptada para el análisis de los estados brasileños, pero éste no es el objeto del presente trabajo. Esto no significa que la actual configuración estatal brasileña sea adecuada desde el punto de vista económico-financiero.

y brasileña. La segunda sección describe el estado de Sergipe, mientras que la tercera expone la metodología utilizada en el trabajo, basada en cinco criterios para medir la viabilidad económico-financiera municipal: i) el número de habitantes; ii) la cantidad de hogares existentes; iii) saldo positivo de la diferencia entre ingresos y gastos públicos; iv) el esfuerzo fiscal; y v) la centralidad del municipio. En la cuarta sección se presentan los resultados y la división político-administrativa hipotética, si se mantienen sólo los municipios viables. En el caso de Sergipe tales fusiones resultarían en una economía de R\$ 69.1 millones a precios de 2010, lo que corresponde, respectivamente, al 0.3% del PIB Estatal, el 4.1% de los gastos corrientes y el 32.0% del gasto en inversión total de los 75 municipios sergipanos. Por último, la quinta y última sección enumera las principales conclusiones del trabajo.

Referencial teórico

En general, la creación / emancipación municipal se apoya en las ideas de Tiebout (1956), según el cual, los ciudadanos buscarán jurisdicciones en las que encuentren disponibles los bienes y servicios de sus preferencias. De esta manera, los individuos cambiarán de localidad con el objetivo de aumentar su bienestar "votando con los pies" (Mendes, 2005).

En cambio, para Oates (1972), el federalismo representa un compromiso en que cada nivel de gobierno asume las funciones que puede desempeñar mejor. El problema teórico del federalismo fiscal es determinar qué nivel de gobierno tiene las condiciones más adecuadas para hacer disponibles cada servicio público. A diferencia de Tiebout, Oates defiende la mezcla de una administración más centralizada con una administración descentralizada.

Mendes (2005, 427) relata dos diferencias entre las posiciones de Oates y Tiebout. La primera es que Tiebout "confiaba en la movilidad como mecanismo para revelar las preferencias de los individuos por diferentes combinaciones de bienes públicos e impuestos". Para Oates, el gobierno local tendría el conocimiento de esa preferencia, y aunque no la conociera, estaría en una mejor condición que el gobierno central; y aunque no se diera la movilidad de los individuos, "todavía existirían ganancias en el federalismo fiscal, derivadas de la correcta división de funciones entre niveles de gobierno".

La segunda diferencia es que para Tiebout la descentralización traería una competencia entre los gobiernos locales y esa competencia, en la que cada comunidad busca atraer a los residentes, es que propicia que el mercado de bienes públicos se equipare aparentemente con el mercado de bienes privados. A pesar de estar de acuerdo en ese punto, Oates apunta otras ganancias, que se desprenden de la cooperación vertical, es decir, de una división amistosa de funciones entre gobierno central y los gobiernos locales.

Pero Mendes (2005, 425) enumera problemas de la descentralización defendida por Tiebout. El primer problema sería la dificultad de implantación de políticas macroeconómicas, ya que no habría un tal gobierno central como para aplicarlas de forma coordinada en todos los territorios. Otro problema sería el comportamiento *free rider*, en el que el gobierno local evitaría estimular el crecimiento económico para no aumentar sus gastos y mejor dejaría a los gobiernos vecinos implantar esos estímulos para quedarse con el beneficio. Las economías de escala sería otro problema que enfrentarían los gobiernos locales ya que los gastos que podrían realizarse de forma centralizada por el Gobierno Central para reducir los costos, serían realizados por cada gobierno local, lo que aumentaría el gasto público.

Pero, al final, ¿cuáles son los principales factores involucrados en la decisión de emancipación o de fusión de países, regiones o incluso de gobiernos locales? Dos modelos teóricos buscan respuestas para la división de naciones.

Para Alesina y Reich (2013), un individuo i , viviendo en un país j , posee utilidad

$$U_i = g (1 - a d_{ij}) + y - t$$

donde:

g = valor máximo asignado al gobierno cuando $d_{ij} = 0$

a = coste de la distancia

d_{ij} = distancia geográfica o en términos de preferencias entre el individuo i
y el paquete de bienes y servicios públicos ofrecido por el gobierno

y = nivel de renta

t = coste tributario

De esta forma, la emancipación de un país, al separarse de la localidad de origen, implica una compensación entre la disminución de la distancia, tanto geográfica como en términos de preferencias, y la caída en la renta disponible, proveniente de la elevación del coste tributario para el individuo³.

Los autores discuten entonces los esfuerzos de homogeneización emprendidos por los gobiernos para disminuir d_{ij} y, así, evitar la división del país, teniendo en cuenta que la homogeneización implica costos y que éstos pueden ser distribuidos igualmente entre la población (homogeneización benevolente) o más concentrados sobre los individuos más distantes del gobierno (homogeneización odiosa).

Bolton y Roland (1997), a su vez, analizan el papel de las diferencias en el nivel y la distribución de la renta, así como los efectos de la movilidad de los factores sobre los incentivos para la escisión o integración de naciones. Para ello, toman como supuesto una pérdida de eficiencia en los procesos de separación, ya que en una nación integrada las políticas públicas y la provisión de bienes y servicios públicos pueden coordinarse, evitando la duplicidad de costos de defensa y de cumplimiento de la ley, además de disfrutar de los beneficios del libre comercio entre sus regiones. (Bolton y Roland, 1997, 1057)

Otro supuesto del modelo es el de que la carga tributaria es determinada por el elector de renta mediana. Así, si la renta media o la distribución de la renta varían entre las regiones, cada una de ellas tendrá una carga tributaria preferida que, probablemente, desatará de la carga tributaria de equilibrio del conjunto del País.

En consecuencia, hay tres factores de influencia sobre la decisión de una región en separarse: el factor político que surge de las diferencias en las preferencias locales acerca de la política fiscal, las pérdidas de eficiencia derivadas de la escisión y, por último, el impacto sobre la base tributaria debido a las diferencias de renta entre las regiones.

De esta forma, un beneficio de la separación sería posibilitar la imposición de cargas tributarias (y políticas) más cercanas al deseo de la mayoría de cada región. Así, la probabilidad de separación sería mayor cuanto mayores fueran las diferencias en el ingreso promedio y en su distribución, debido a las mayores diferencias en la carga tributaria preferida de los individuos.

Una nación, entonces, podría permitir acomodos regionales en términos de política fiscal para evitar la separación. Todavía, la escisión podría ocurrir si se producen ganancias de utilidad para los agentes. Sin embargo, esto depende de las pérdidas de eficiencia involucradas: en caso de pérdidas poco significativas la unificación podría no mantenerse, incluso con las acomodaciones regionales de la política fiscal. Con pérdidas de eficiencia significativas la probabilidad de escisión es baja.

³ Teniendo en cuenta que la carga tributaria será soportada por un número menor de contribuyentes. Puede haber un impacto también sobre el nivel de ingreso si éste es diferente en el País de origen y en la región emancipada.

Estas conclusiones conllevan a considerar la movilidad de los factores de la producción. Cuando se supone la movilidad plena de capital y el trabajo, una imposición de cargas tributarias intranacionales diferenciadas generaría fugas de capital y migración lo que tendería a erosionar la base tributaria de las regiones de mayor alícuota. Así, el único equilibrio posible sería “aquel con ecualizaciones de política fiscal entre regiones y (que) removería el motivo básico para separación o autonomía” (Bolton y Roland, 1997, 1083-4). O sería una perfecta movilidad de factores, al contrario de lo previsto por Tiebout, que llevaría a la homogeneización de las alícuotas medias, distribución de la renta y el volumen del gasto público.

A pesar de los modelos citados analizaren la división de naciones, tales casos son raros y de difícil comparabilidad, lo que dificulta la investigación empírica de estos procesos (Lapointe, 2014, 23). De esta forma, estudios empíricos de procesos de fusión o separación de gobiernos locales permitieron la agregación de algunos factores que afectan tales procesos.

En el caso de las eficiencias derivadas de las fusiones, se percibió que éstos no sólo se derivan de la coordinación y unificación de las políticas públicas, sino también de las ganancias de escala en su producción. Tales ganancias, sin embargo, no ocurren de forma monótona: varios autores encontraron una curva de costos en forma de U, con el nivel mínimo de provisión variando según el contexto.⁴ Superado este nivel mínimo, los costos de congestión provocan deseconomías de escala. Un aspecto interesante planteado por Reingewertz (s/d, 3) es que las ganancias de escala previstas pueden no verificarse en la práctica debido a la rigidez de los contratos.

La cuestión de las economías de escala pone en evidencia la importancia del tamaño de la población como factor de estímulo (o no) a las fusiones. Según Miyasaki (2013, 4), municipios mayores serían más propensos a las fusiones, pues sus residentes garantizarían la oferta de un paquete de bienes y servicios públicos de acuerdo con sus preferencias después de la consolidación. Las áreas menos pobladas, sin embargo, podrían ser favorables a la fusión para amortizar el peso de los tributos.

En cuanto a las preferencias, como se vio, mayor heterogeneidad aumenta la distancia entre el paquete de bienes y servicios públicos deseado por los individuos y el ofertado por el gobierno. En ese sentido, procesos de fusión podrían acarrear un aumento en esa distancia, provocando pérdidas de utilidad para los electores no medianos, ya que implicarían una oferta de paquetes menos diferenciados, restringiendo la elección de los residentes (Tiebout, 1956).

Otro factor ya mencionado es el efecto esperado de las fusiones o separaciones en los ingresos públicos locales, lo que depende del impacto de tales procesos tanto en la base tributaria como en los ingresos de transferencia.

Diversas variables pueden afectar la base tributaria: heterogeneidad en la distribución o en el nivel de la renta, tamaño de la población y migraciones, entre otros. El hecho es que el paquete de servicios públicos a ser ofertado después de los procesos de fusión o escisión depende de la capacidad financiera que dichas localidades tendrán.

Así, tales procesos deberían ir precedidos por un riguroso análisis de los ingresos tributarios o incluso de la viabilidad económica de la nueva localidad, lo que se hizo en el caso de los municipios del estado canadiense de Quebec que, antes de optar por la separación, tuvieron a su disposición estudios de consultoría privada estimando los ajustes necesarios en el nivel de ingresos de la nueva localidad para mantener los niveles de servicios públicos

⁴ Miyasaki (2013, 17), p. ex., menciona estudios de gasto total per capita en municipios japoneses en localidades de 100 y 200 mil habitantes que podrían disfrutar de las ganancias de eficiencia aumentando su población. Já, Reingewertz (s/d, p. 3) menciona estudios donde el punto mínimo varía de 400 a 10,000 residentes. Gordon e Knight (2009), también en Lapointe, 2014, p. 9), a su vez, analizan la consolidación de distritos escolares en el Estado de Iowa, en la década de 1990, encontrando también economías de escala, con un costo mínimo en distritos con 250 estudiantes. Debido a la baja densidad demográfica, distritos mayores tendrían deseconomías de escala debido a los altos costos de transporte.

previamente ofrecidos en la localidad de origen (Lapointe, 2014, 14). Análisis que nunca se ha hecho en el caso de Brasil.

Los ingresos de transferencia también son un componente importante de la capacidad financiera de las localidades. En los casos sueco y japonés se diseñaron incentivos, como, por ejemplo, la garantía del mantenimiento en el volumen de ingresos de transferencia, para inducir a la adhesión al proceso de fusión. Así, la estructura de transferencias existente en cada país tendrá influencia en las decisiones de fusión o separación.

Las transferencias condicionadas y con contrapartida, por ejemplo, tenderían a estimular procesos de fusión como transferencias incondicionales y, proporcionalmente más significativas en relación a los ingresos propios locales, a su vez, estimularían procesos de escisión; es precisamente lo que ocurre en el caso brasileño con el Fondo de Participación de los Municipios (FPM).

La disponibilidad de estas transferencias puede influir en las preferencias de los políticos locales, que también se determinan por factores institucionales (afiliación partidista del ejecutivo central y de los ejecutivos locales, para Reingewertz, s/d) y sociales, como el idioma, la raza o la religión (Lapointe, 2014).

Otro factor que puede impactar la capacidad financiera de una localidad y reducir las ganancias de eficiencia derivadas de las fusiones es el aumento previo del endeudamiento proveniente de comportamiento *free rider* de sus gestores, con miras a la "socialización" posterior de la deuda (Jordahl y Liang, (2009) y retomado por Reingewertz, s / d, 3).

Por último, en determinados contextos, variables no económicas pueden afectar las decisiones de fusión o escisión. Además de que ha habido noción de la influencia de diferencias sociales como las migraciones afro-americanas como factor de estímulo para aumentar el número de municipalidades y distritos escolares en Estados Unidos de Norteamérica, en otros como en Japón no ocurre lo mismo por ser un país más homogéneo Miyasaki (2013, 15). Así, Lapointe (2014) constató la relevancia de diferencias de idioma en la decisión de separación de municipios del estado de Quebec. Tal variable, significativa en el caso canadiense, sin embargo, ciertamente no sería relevante en el caso brasileño.

Lapointe (2014) analiza el caso de 213 localidades que pasaron previamente por un proceso de fusión a otras aglomeraciones y vivenciaron reacciones negativas de la población a tal proceso. Fue entonces permitido a las localidades que lo desearan, realizar un referéndum para revertir el proceso, lo que ocurrió en 89 casos, donde 31 fueron reconstituidos. Conforme al autor, contribuyeron a una mayor probabilidad de separación: diferencias de ingreso, de idioma, perspectivas de caída en los ingresos tributarios esperados, de aumento en el gasto público total y el tamaño de la población. Cuanto menor es la participación de esta última en el total de la aglomeración, mayor es la probabilidad de escisión.

Miyasaki (2013), a su vez, analiza 181 casos de referendo para la fusión de municipios en Japón. Utilizando una regresión con datos de corte transversal, el autor estima la curva de costos ya mencionada en nota de pie de página. Sus resultados permiten concluir que el tamaño poblacional, las ganancias de escala previstas y las diferencias en la renta (municipios con renta menor) contribuyen decisiva y favorablemente a las fusiones.

Por su parte, Reingewertz (s/d) observa el caso israelí donde se propusieron al Parlamento 33 procesos de fusión, pero sólo once se concretaron, y concluye que las fusiones contribuyeron a una caída del 9% en los gastos y el 4% en los ingresos municipales per cápita y que tal reducción "no parece haber decrecido la calidad de los servicios prestados a los residentes" (Reingewertz, s/d, 15).

En el caso brasileño, Mattos y Ponczek (2013, 317) investigaron los efectos de la creación de municipios después de la Constitución de 1988, buscando evaluar "si el aumento del número de municipios disminuye la provisión de servicios públicos debido al mayor número de estructuras administrativas a ser sostenidas, o aumenta, debido a la mayor

distribución de renta per cápita, hecha por el gobierno central a través del fondo de participación de los municipios".

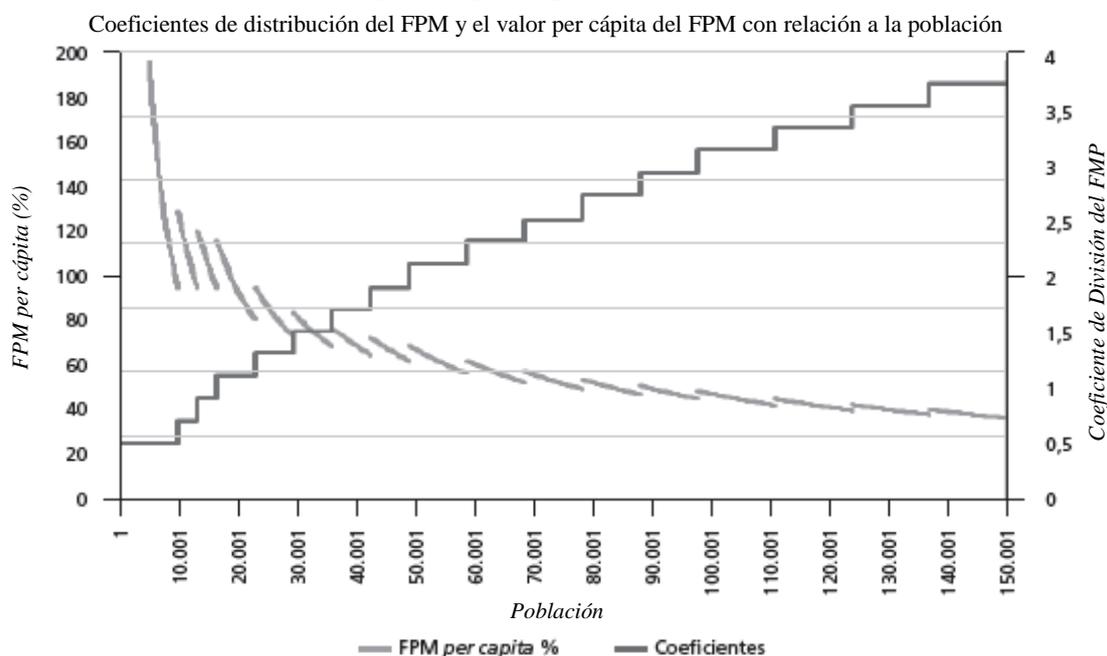
Los autores utilizan datos de los Censos de 1991 y 2000, comparando la situación vigente en los nuevos municipios con la de sus municipios de origen, ponderados por la población remanente. Los resultados muestran una reducción de cerca del 4% en la provisión de los servicios públicos (recolección de basura, red de alcantarillado e iluminación pública), el 2.4% de aumento en la tasa de analfabetismo, la reducción de 0.16 años de escolaridad, de 0.01 puntos en el IDH y en el índice de Gini. El único punto positivo de la separación fue una leve mejora en la distribución de la renta.

Mattos y Ponczek (2013) concluyen, así, que hubo una clara pérdida de escala, en la medida en que los municipios creados son de pequeño tamaño⁵. Para los autores:

“los municipios menores, a pesar de recibir más recursos per cápita de transferencias gubernamentales, tienen mayor dificultad de transformar tales recursos en bienes públicos para sus poblaciones... la gran mayoría de los resultados se debe, de hecho, a los efectos deletéreos de la división municipal con reservas al efecto sobre el porcentaje de analfabetos y renta per cápita "(MATTOS y PONCZEK, 2013, 332)

En resumen, en Brasil, a diferencia de los casos sueco y japonés, la estructura de transferencias tiende a estimular la escisión municipal, con consecuente pérdida de eficiencia en la provisión de servicios públicos. Esto ocurre porque la estructura de división del FPM hace que, cuanto menos poblado esté el municipio, mayor es su transferencia per cápita. En las ciudades pequeñas, cuya base tributaria es limitada y, por lo tanto, dependientes del FPM, son considerables los incentivos financieros para la escisión, principalmente en un contexto de aumento del volumen transferido⁶. El gráfico muestra cómo el valor per cápita del FPM disminuye, a medida que aumenta la población del municipio.

Gráfico 1: Tarifas y valor per cápita de las transferencias del FPM



⁵ Entre 1984 y 1997 se crearon 1,405 municipios en Brasil, siendo que 1,329 (94.5% de ellos) tenían menos de 20 mil hab. y 735 (52%), menos de 5 mil hab. (Gomes y Macdowell, (2000) y también en Mattos y Ponczek, (2013), 320).

⁶ El volumen transferido pasó de R\$ 27 mil millones en 2001 a R\$ 43 mil millones en 2010, a precios de diciembre de 2010 (Brasil, 2011 . Citado por Monastério, 2013, 8).

Además, una pequeña localidad que recibe el piso del FPM, al dividirse en dos, haría que los dos municipios (el original y la parcela emancipada) pasasen a recibir el mismo piso, doblando su participación en el FPM (Mattos y Ponczek, 2013, 321; Monastério, 2013, 10).

Monastério (2013) muestra que, además de incentivar la escisión de municipios, la estructura de división del FPM (con franjas discretas de alícuotas) posee todavía el incentivo perverso de inducir al municipio a sobreestimar a su población, para alcanzar el rango de alícuota superior del Fondo. Por lo tanto, estimando una distribución contrafactual de los municipios brasileños con menos de 50 mil habitantes, el autor encuentra 192 municipios mal clasificados (en un universo de 3,656), lo que implica una distorsión de R\$ 238 millones en los valores pagados en virtud de dicha transferencia. Y lo que es peor: la intensidad de esta distorsión parece estar creciendo a lo largo del tiempo, "teniendo en vista el aumento de los valores transferidos por el FPM y, quizá, el aprendizaje de los involucrados" (Monastério, 2013, 16).

El estado de Sergipe y sus municipios⁷

El estado de Sergipe se localiza en la región Nordeste de Brasil y en 2015 tenía una población de 2,242,937 (IBGE). El Producto Interno Bruto de Sergipe fue de R\$ 38.5 mil millones; el mayor PIB per cápita de la región Nordeste equivalente a R\$ 17,189.20 (IBGE, 2017).

El sector de servicios responde por el 64.7% del PIB, ya los sectores industrial y agropecuario responden, respectivamente, por el 20.4% y el 4.5% del PIB sergipano. Los impuestos sobre productos netos de subvenciones totalizaron el 10.5%.

Sergipe posee 75 municipios, divididos en ocho territorios de planificación: Agreste Central Sergipano, Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Centro Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Médio Sertão Sergipano e Sul Sergipano.

Los indicadores elegidos fueron la población, el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M), Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM), Índice FIRJAN de Gestión Fiscal (IFGF) y PIB per cápita.

El Índice de Desarrollo Humano - Municipal (IDH-M), calculado por la ONU, está compuesto por tres variables: renta, longevidad y educación. La variable renta expresa la renta per cápita de la población del municipio. La variable longevidad es la expectativa de vida al nacer. La variable educación se calcula a partir de dos indicadores: la escolaridad de la población adulta (personas de 18 años o más), con peso 1, y el flujo escolar de la población joven, con peso 2. El índice varía de 0 a 1, y en cuanto más cerca de 1, mayor el desarrollo humano del municipio. Son cinco bandas para el desarrollo humano: entre 0 y 0,499, es muy bajo; entre 0.500 y 0.599, es bajo; entre 0.600 y 0.699, es medio; entre 0.700 y 0.799, es alto; y mayor que 0.800 es muy alto.

Los otros dos indicadores son producidos por el Sistema FIRJAN. El índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM) se compone de tres dimensiones: Empleo y renta, educación y salud. La dimensión de empleo y renta retrata el mercado formal de trabajo, con base en los datos del Ministerio de Trabajo y Empleo, que abarca dos subgrupos con pesos iguales; empleo formal (puestos de trabajo generados) y renta (remuneración media mensual del trabajador formal). La dimensión de Educación capta tanto la oferta como la calidad de la educación infantil y de la enseñanza fundamental. Para la Salud, el índice adoptó las variables: atención prenatal, muertes mal definidas y muertes por causas evitables por constituirse en factores de atención básica. Este índice varía de 0 a 1, y cuanto más cerca de 1, mayor el desarrollo del

⁷ Esta sección contiene información que fue investigada en los sitios del IBGE Ciudades, de la Federación de las Industrias del Estado de Río de Janeiro (FIRJAN) y de la Secretaría estadual de Planificación, Presupuesto y Gestión de Sergipe (SEPLAG).

municipio. Son cuatro bandas: entre 0 y 0.4, el municipio tiene un bajo nivel de desarrollo; entre 0.4 y 0.6, el municipio tiene desarrollo regular; entre 0.6 y 0.8, el municipio tiene un desarrollo moderado; entre 0.8 y 1.0, el municipio tiene un alto nivel de desarrollo.

El índice FIRJAN de Gestión Fiscal (IFGF) tiene como objetivo estimular la responsabilidad administrativa y está compuesto por cinco indicadores: Ingresos Propios, Gastos con Personal, Inversiones, Liquidez y Costo de la Deuda. Su puntuación también varía entre 0 y 1, y cuanto más cerca de 1, mejor la gestión fiscal del municipio. Son cuatro bandas: entre 0 y 0.4, concepto D (gestión crítica); entre 0.4 y 0.6, concepto C (gestión en dificultad); entre 0.6 y 0.8, concepto B (buena gestión); superior a 0.8, concepto A (gestión de excelencia).

La tabla 1 muestra los indicadores seleccionados para cada uno de los municipios sergipanos:

Tabla 1: Población e Indicadores Seleccionados del Estado de Sergipe en 2010

Municipio	Población Total ¹	IDHM ²	IFDM ³	IFGF ³	PIB a precios corrientes (1,000 R\$) ⁴
Amparo de São Francisco	2,275	0.611	0.5853	0.5520	14,878.16
Aquidabã	20,056	0.578	0.5503	0.3586	115,169.07
Aracaju	571,149	0.770	0.7978	0.6413	8,748,078.44
Araúá	10,878	0.595	0.5831	0.5232	59,410.46
Areia Branca	16,857	0.579	0.6479	0.3401	93,358.39
Barra dos Coqueiros	24,976	0.649	0.6303	0.4042	246,278.34
Boquim	25,533	0.604	0.5971	0.5090	167,932.66
Brejo Grande	7,742	0.540	0.5281	0.5594	45,141.32
Campo do Brito	16,749	0.621	0.6671	0.2836	100,540.92
Canhoba	3,956	0.569	0.5254	0.5633	24,067.37
Canindé de São Francisco	24,686	0.567	0.6429	0.5404	1,326,837.06
Capela	30,761	0.615	0.6836	0.6335	384,232.62
Carira	20,007	0.588	0.6202	0.4191	196,470.05
Carmópolis	13,503	0.643	0.7148	0.6977	399,982.86
Cedro de São João	5,633	0.623	0.6025	0.3383	34,310.54
Cristinápolis	16,519	0.553	0.5095	0.3401	97,034.70
Cumbe	3,813	0.604	0.5644	0.3310	24,010.16
Divina Pastora	4,326	0.610	0.6081	0.3401	116,849.28
Estância	64,409	0.647	0.6689	0.5760	1,029,710.48
Feira Nova	5,324	0.584	0.5145	0.3541	35,111.47
Frei Paulo	13,874	0.589	0.6937	0.3672	219,513.43
Gararu	11,405	0.564	0.5483	0.3835	70,932.09
General Maynard	2,929	0.645	0.6331	0.3430	16,590.13
Graccho Cardoso	5,645	0.577	0.5973	0.3049	35,163.45
Ilha das Flores	8,348	0.562	0.5534	0.5163	41,648.24
Indiaroba	15,831	0.580	0.5202	0.3627	90,773.06
Itabaiana	86,967	0.642	0.7027	0.4493	824,841.98
Itabaianinha	38,910	0.556	0.5873	0.6035	209,174.34
Itabi	4,972	0.602	0.5967	0.6717	31,379.33
Itaporanga d'Ajuda	30,419	0.561	0.6511	0.4965	447,951.53
Japaratuba	16,864	0.621	0.6550	0.4401	344,262.19
Japoatã	12,938	0.560	0.5394	0.4500	93,949.92
Lagarto	94,861	0.625	0.6272	0.3766	700,176.94
Laranjeiras	26,902	0.642	0.6919	0.2952	961,068.29
Macambira	6,401	0.583	0.6591	0.4824	34,724.89

Malhada dos Bois	3,456	0.599	0.5934	-	21,762.91
Malhadador	12,042	0.587	0.6822	0.4800	60,988.86
Maruim	16,343	0.618	0.6308	0.3691	168,905.88
Moita Bonita	11,001	0.587	0.6934	0.2992	56,936.34
Monte Alegre de Sergipe	13,627	0.553	0.5601	0.3873	80,210.50
Muribeca	7,344	0.626	0.6611	0.5011	50,236.33
Neópolis	18,506	0.589	0.5974	0.1453	144,605.85
Nossa Senhora Aparecida	8,508	0.577	0.6713	0.3388	60,488.50
Nossa Senhora da Glória	32,497	0.587	0.6172	0.2175	307,915.40
Nossa Senhora das Dores	24,580	0.600	0.6702	0.5161	155,404.25
Nossa Senhora de Lourdes	6,238	0.598	0.6135	0.2848	36,318.33
Nossa Senhora do Socorro	160,827	0.664	0.7064	0.3953	1,805,361.35
Pacatuba	13,137	0.555	0.5854	0.2254	146,248.17
Pedra Mole	2,974	0.593	0.6767	0.3770	20,094.33
Pedrinhas	8,833	0.592	0.5240	0.3652	42,945.24
Pinhão	5,973	0.583	0.5885	0.3585	39,723.42
Pirambu	8,369	0.603	0.6183	0.2840	51,746.64
Poço Redondo	30,880	0.529	0.5456	0.4578	158,724.44
Poço Verde	21,983	0.561	0.6347	0.4115	117,484.92
Porto da Folha	27,146	0.568	0.5580	0.1184	164,417.81
Propriá	28,451	0.661	0.7087	0.4230	286,694.95
Riachão do Dantas	19,386	0.539	0.5898	0.2629	98,038.74
Riachuelo	9,355	0.617	0.5830	0.3339	113,451.78
Ribeirópolis	17,173	0.613	0.6999	0.4984	130,229.03
Rosário do Catete	9,221	0.631	0.7465	0.6726	408,071.99
Salgado	19,365	0.609	0.5951	0.4959	102,303.90
Santa Luzia do Itanhy	12,969	0.545	0.5979	0.3276	88,874.51
Santa Rosa de Lima	3,749	0.592	0.5859	0.5966	23,625.86
Santana do São Francisco	7,038	0.590	0.5863	0.4859	35,074.41
Santo Amaro das Brotas	11,410	0.637	0.6196	0.6782	70,727.38
São Cristóvão	78,864	0.662	0.7153	0.4763	500,974.95
São Domingos	10,271	0.588	0.6549	0.3411	57,396.84
São Francisco	3,393	0.587	0.5987	0.6669	17,883.90
São Miguel do Aleixo	3,698	0.567	0.5980	0.2786	26,540.99
Simão Dias	38,702	0.604	0.6164	0.4088	277,737.84
Siriri	8,004	0.609	0.5836	0.3498	100,744.38
Telha	2,957	0.604	0.5961	0.5485	17,556.67
Tobias Barreto	48,040	0.557	0.5235	0.4652	289,131.80
Tomar do Geru	12,855	0.551	0.5665	0.4292	68,027.62
Umbaúba	22,434	0.579	0.5897	0.5449	146,994.21

Fuente: ¹IBGE, ²PNUD, ³FIRJAN, ⁴IBGE, en asociación con la SEPLAG/SE.

Nota: No hay datos disponibles del IFGF para el municipio de Malhada dos Bois.

Se puede notar el tamaño diminuto de los municipios del estado: sólo dos de ellos, Aracaju - la capital - y Nossa Senhora do Socorro poseen más de 100 mil hab. La gran mayoría (68% o 51 ciudades) tienen menos de 20 mil habitantes.

Esto se repite en lo que se refiere al porte económico de esas localidades: sólo cuatro municipios poseen un PIB superior a R\$ 1000 millones, mientras que la economía de poco más de la mitad, 38 ciudades o el 50.7%, no llega a alcanzar los R\$ 100 millones en 2010.

El tamaño y el porte económico reducidos acaban por reflejarse en el nivel de desarrollo de estos municipios: en lo que se refiere al IDH-M, la mayoría de las ciudades sergipanas (43 o 57.3%) están encuadradas en la categoría de bajo desarrollo humano y solamente la capital, Aracaju, alcanza la categoría de alto desarrollo humano. En cuanto al

IFDM, ni siquiera la capital alcanza la categoría de alto estadio de desarrollo; el 38,7% se clasifican como desarrollo moderado y la mayoría, 61.3% (46 municipios) como desarrollo regular.

Por último, se verifica el impacto negativo de las características arriba mencionadas en las cuentas públicas locales: el 47.3% de las ciudades sergipanas (35 municipios) exhiben gestión crítica y el 41.9% (31 localidades) gestión fiscal en dificultad. Ningún municipio alcanza el nivel de gestión de excelencia, según el IFGF.

Ante lo expuesto, es pertinente examinar si tales localidades poseen viabilidad económica.

Metodología

Los criterios utilizados para verificar la viabilidad de los municipios fueron cinco:

- El número de habitantes en el municipio;
- La cantidad de hogares existentes en el municipio;
- Saldo positivo de la diferencia entre ingresos y gastos públicos;
- El esfuerzo fiscal de los municipios; y
- La centralidad del municipio.

Dado el incentivo perverso del sistema brasileño de transferencias intergubernamentales, la elección de los criterios pretende asegurar que los municipios tengan la escala mínima necesaria para ofrecer de forma eficiente servicios públicos de calidad a un costo tributario individual relativamente bajo; factores que, según lo visto en el referencial teórico, son importantes para evitar fusiones / separaciones posteriores.

Los municipios que atendieron simultáneamente al menos tres criterios se consideraron económicamente viables. Esta exigencia, de al menos tres, se da porque establecer la creación / mantenimiento de municipios sólo con base en tamaño de población, hogares o electores, no garantiza su viabilidad económica.

El número de habitantes en el municipio

El número mínimo de habitantes fue elegido teniendo en vista que el ítem I del art. 6° del Proyecto de Ley del Senado n° 104/2014, que trataba del procedimiento para la creación, la incorporación, la fusión y el desmembramiento de municipios, vetado íntegramente por la Presidenta de la República, definía tal criterio como condición necesaria para la creación de municipios, estableciendo los siguientes cuantitativos mínimos regionales:

- a) regiones Norte y Centro-Oeste: 6,000 (seis mil) habitantes;
- b) región Nordeste: 12,000 (doce mil) habitantes; y
- c) regiones Sur y Sudeste: 20,000 (veinte mil) habitantes.

Como se muestra en la Tabla 2, sólo 42 municipios sergipanos atendían al criterio en el año 2010 (IBGE, Censo 2010).

La cantidad de hogares existentes en el municipio

La utilización del número mínimo de domicilios también tiene fundamento en el PLS n ° 104/2014. El ítem II del art. 6 ° tenía como condición necesaria la comprobación de la existencia de un número de hogares superior a la media encontrada en los municipios que constituyan el 10% de menor población en el estado. El año 2010 fue tomado como base para verificar la cantidad de hogares en los municipios. En el cálculo realizado con base en los municipios con 10% de menor población, siete municipios, el valor encontrado fue de 2,167. En la tabla 2 se verifica que 54 municipios presentan número de domicilios por encima de la media encontrada (IBGE, Censo 2010).

Saldo positivo en la diferencia entre ingresos y gastos públicos o Equilibrio Presupuestario

Este criterio se basa en el estudio realizado por Pederiva, Silva y Niyama (2005). En ese trabajo, los autores se basaron en el Proyecto de Ley de la Cámara n ° 92/2002, que también fue vetado íntegramente por inconstitucionalidad.

De acuerdo con los ítems I y II, del art. 9° do PLC n° 92/2002, el estudio de viabilidad económica debe contener, como mínimo, la información de la estimación de ingresos fiscales del área que formará el nuevo municipio y los ingresos provenientes de transferencias federales y la estimación de los costos de administración. Entre estos costos, están los gastos de costeo de los órganos de la administración directa. El análisis de viabilidad económica debe considerar la existencia de un saldo positivo en la comparación entre los ingresos y los costos calculados anteriormente, o al menos, el equilibrio presupuestario.

Los autores citados utilizaron los siguientes componentes para los ingresos y gastos:

$$\begin{aligned} \text{Ingresos} = & \text{Ingresos Tributarios} + \text{Ingresos de Contribuciones} + \text{Transferencias de la} \\ & \text{Unión (Ingresos Corrientes)} + \text{Transferencias Multigubernamentales} + \text{Transferencias de} \\ & \text{Convenios de la Unión y de sus Entidades (Ingresos corrientes)} + \text{Transferencias de la Unión} \\ & \text{(Ingresos de Capital)} + \text{Transferencias de Convenios de la Unión y de sus Entidades (Ingresos de} \\ & \text{Capital)} - \text{Deducción de Ingresos para la Formación del FUNDEF (Fondo de Desarrollo de la} \\ & \text{Enseñanza Fundamental)} - \text{Origen FPM (Fondo de Participación de los Municipios)} - \text{Deducción} \\ & \text{de Ingresos para la Formación del FUNDEF-Origen Ley Complementaria n° 87/1996} - \\ & \text{Deducción de Ingresos para la Formación del FUNDEF-Origen IPI (Impuesto sobre Productos} \\ & \text{Industrializados) Exportación} \end{aligned} \quad (1)$$
$$\text{Gastos} = \text{Personal y Encargos Sociales} + \text{Otros gastos corrientes} \quad (2)$$

Los autores comentan los componentes elegidos (2005, 8):

“El resultado positivo de la diferencia entre el ingreso y el gasto... consiste en una demostración de la viabilidad financiera del ente municipal ... El cálculo efectuado, en otras palabras, puede sufrir alteraciones, derivadas del entendimiento diverso sobre la clasificación contable equivalente a la indicación de la norma aprobada por el Congreso Nacional. Por ejemplo, si los gastos son de mantenimiento (costeo), incluir transferencias de capital podría ser discutible, propiciando pruebas con su exclusión”.

Dándose saldo positivo o la igualdad entre ingresos y gastos públicos, el municipio presenta viabilidad; de lo contrario, se considera inviable financieramente. Con base en los datos de los 75 municipios sergipanos para los años 2008 a 2010 y de acuerdo con la Tabla 2, sólo 21 municipios presentaron al menos dos años de equilibrio presupuestario o de saldo positivo y se consideraron económicamente viables.

El esfuerzo fiscal de los municipios

Hay localidades que, a pesar de no presentaren equilibrio o superávit presupuestario, han emprendido acciones efectivas para alcanzar tal equilibrio. Este comportamiento proactivo debería tenerse en cuenta en el análisis de la viabilidad del ente municipal.

Con este objetivo, el indicador del esfuerzo fiscal fue elaborado con base en Santos et al. (2008) y Araújo y Oliveira (2000). Estos autores analizaron el esfuerzo fiscal de los municipios brasileños y elaboraron una metodología que calculaba ese esfuerzo.

En el estudio de Araújo y Oliveira (2000, 1), se utilizaron dos parámetros en la tabulación de los indicadores de las ciudades, el PIB per cápita y la carga tributaria.

La carga tributaria fue calculada a partir de la recaudación de tributos de competencia municipal en porcentaje al propio PIB, abarcando el IPTU (Impuesto Predial y Territorial Urbano), el ITBI (Impuesto de Transmisión de Bienes Inmuebles), el ISS (Impuesto sobre Servicios de cualquier naturaleza), las tasas (Poder de Policía y Prestación de Servicios), la Contribución de Mejoría y el IVVC (Impuesto sobre Ventas al por menor de Combustibles), impuesto extinto actualmente. Araújo e Oliveira (2000, 1) informan:

“los municipios fueron clasificados, por PIB per cápita, en orden creciente y divididos en 25 partes iguales; y los límites de cada parte sirvieron de parámetros para la definición de las 20 clases utilizadas en ese trabajo. Para cada una de estas clases se definieron 7 intervalos de carga tributaria. Siendo la carga del agregado de municipios del orden del 1.6% del PIB, se estableció un intervalo central entre el 1.5% y el 3% del PIB y, con respecto al mismo, 3 intervalos inferiores y 3 superiores”.

Así, los autores hacen un comparativo a partir del PIB per cápita de los municipios brasileños y sus respectivas cargas tributarias.

En el estudio de Santos et al. (2008, 413), hay la búsqueda de comparación de la eficiencia recaudatoria de los municipios.

“Este principio tiene dos ventajas: a) indica metas relativamente osadas para municipios con gestión fiscal de baja calidad; b) pero presenta metas factibles, pues fueron basadas en municipios brasileños similares y que ya lograron alcanzar tal nivel de calidad en la gestión fiscal”.

Los autores dividieron los municipios brasileños en tres categorías, de acuerdo con el perfil de los ingresos: turísticos, dormitorios y demás. Los municipios turísticos fueron separados por tamaños y aquellos con más de cien mil habitantes no fueron considerados turísticos. De acuerdo con Santos et al. (2008, 414), “los municipios que fueron (auto) clasificados en el IBGE como turísticos y que tenían menos de 100 mil habitantes fueron asignados en la categoría turísticos, siempre que no fueran clasificados como dormitorios”.

Los municipios dormitorio⁸ fueron clasificados a partir del trabajo de Ojima et al (2010, 401), como “aquellos que poseen más del 20% de su población residente económicamente activa trabajando en otro municipio”.

Los municipios que no se clasificaron en ninguna de estas dos categorías se clasificaron en la categoría restante.

Además de esa división, fue realizada una por rango poblacional. Los municipios clasificados como turísticos se dividieron en cinco grupos de población. Los municipios

⁸En Santos et al. (2008) se utiliza una metodología para clasificar ciudades-dormitorio teniendo en cuenta las regiones metropolitanas. Optamos por usar la metodología de Ojima et al (2010) por entender que el desplazamiento de la población es un método más consistente.

dormitorio no se dividieron en grupos de población, y los municipios clasificados como restantes se clasificaron en ocho grupos de población.

El presente trabajo utilizó las metodologías aplicadas en los tres artículos citados anteriormente. Los municipios se dividieron en las categorías: turísticos, dormitorios y restantes, además de utilizar la misma división de las poblaciones. Dentro de esas poblaciones, los municipios se clasificaron en base a su PIB per cápita. Se analizaron 5,493 municipios, incluyendo los 75 sergipanos. Sólo 77 municipios no fueron incluidos en la encuesta por no tener sus datos disponibles o haber sido creados después de 2010.

Los municipios turísticos fueron clasificados con base en el Informe Brasil 2011, elaborado por el SEBRAE, Ministerio de Turismo y Fundación Getulio Vargas. La cantidad de municipios en esa categoría totalizó 430, siendo nueve municipios sergipanos.

Los municipios clasificados como dormitorios fueron encontrados a partir de la definición de Ojima et al (2010). Se verificó el porcentaje de la población que se desplaza para trabajar o estudiar en otras ciudades en relación a la Población Económicamente Activa - PEA, en el año 2010. En esa categoría estuvieron 1,376 municipios, siendo 22 sergipanos.

Los 3,687 municipios no incluidos en esas dos categorías fueron clasificados como restantes, siendo 44 sergipanos. A partir de esa metodología, sólo 11 municipios sergipanos presentaron un porcentaje de recaudación igual o superior a la media encontrada en los otros municipios brasileños (datos de 2010), teniendo como base comparativa la media por estrato poblacional de cada municipio (Tabla 2).

La centralidad del municipio

Este indicador tuvo como base el Plan de Desarrollo Territorial Participativo - PDTP, elaborado por la Secretaría de Estado de Planificación de Sergipe - SEPLAN-SE, el cual resultó en el Decreto nº 24,338, de 20 de abril de 2007, que instituyó los territorios de planificación del estado, distribuyendo los municipios en ocho territorios de identidad: Alto Sertão Sergipano, Médio Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Leste Sergipano, Agreste Central Sergipano, Grande Aracaju, Centro Sul Sergipano e Sul Sergipano.

Con base en la Enciclopedia de los Municipios Sergipanos 2014, esos territorios de identidad poseen municipios caracterizados como centrales debido a su importancia económica y capacidad de influencia en el comercio de los municipios cercanos⁹.

Los municipios que atendieron al criterio de la centralidad fueron: Aquidabã, Aracaju, Canindé de São Francisco, Carmópolis, Estância, Itabaiana, Japaratuba, Lagarto, Neópolis, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora das Dores, Propriá y Tobias Barreto (Tabla 2).

La elaboración de estos criterios tiene el objetivo de analizar la situación financiera de los municipios y su capacidad de ofrecer servicios de calidad a la población. Conforme verificado, 16 municipios no atendieron a los cinco criterios analizados. Diez municipios no atendieron a cuatro criterios, y 22 municipios no atendieron a tres criterios.

En el análisis del tercer criterio, 54 localidades tuvieron un saldo negativo entre los ingresos y gastos públicos, al menos en dos años analizados, lo que corresponde al 72% de los municipios sergipanos.

En el 4º criterio, 64 municipios no presentaron una media igual o mayor que la media de los municipios clasificados en las mismas franjas. Esto corresponde al 85% de los municipios sergipanos. Se verifica que de los 11 municipios que atendieron ese criterio, 5 fueron clasificados como inviables. Esto muestra que se están esforzando por mejorar sus recaudaciones tributarias, a pesar de su fragilidad con respecto a los demás criterios.

⁹ Entrevista con Marcelo Geovane da Cruz, Director de Estudios, Investigaciones y Análisis de la Secretaría de Estado de Planificación, Presupuesto y Gestión. La centralidad económica se expresa por la oferta de servicios a nivel regional (financieros, universidades), así como por la generación de empleo y renta para el entorno.

Después del análisis de los municipios sergipanos por los cinco indicadores, se verifica que 48 municipios son económicamente inviables. Lo que reduciría de 75 a 27 el número de municipios en el estado, en caso de que la viabilidad económica fuera exigida para su creación o mantenimiento.

Tabla 2: Análisis de los criterios de viabilidad municipal

Municipios	1º criterio ¹	2º criterio ¹	3º criterio ²			4º criterio ²		5º criterio ³	Municipios encuadrados
	Población en 2010	Hogares en 2010	Saldo 2010	Saldo 2009	Saldo 2008	Clasificación (Esfuerzo Fiscal)	no logrado	(Centralidad) no logrado	
Amparo de São Francisco	2,275	681	-820,024.88	-290,116.03	-1,327,742.30	Restante	x	x	
Aquidabã	20,056	5,965	1,416,415.47	656,617.91	587,128.89	Restante	x		1
Aracaju	571,149	169,586	-125,130,145.98	-114,473,438.22	-77,948,562.62	Restante			2
Araúá	10,878	2,970	-1,549,256.68	-511,916.54	973,200.10	Restante	x	x	
Areia Branca	16,857	4,601	711,904.45	866,597.35	-174,224.07	Dormitorio	x	x	3
Barra dos Coqueiros	24,976	6,835	-1,400,377.01	-184,874.70	-495,230.98	Dormitorio		x	4
Boquim	25,533	7,219	808,086.90	-1,392,648.06	1,067,162.27	Restante	x	x	5
Brejo Grande	7,742	2,032	655,450.67	87,768.76	66,708.00	Turístico	x	x	
Campo do Brito	16,766	5,182	-247,723.27	-1,168,611.61	-641,466.07	Dormitorio	x	x	
Canhoba	3,956	1,045	-782,880.55	-5,483.29	-351,440.00	Dormitorio	x	x	
Canindé de São Francisco	24,686	6,226	-38,291,755.75	-30,176,102.54	-23,604,493.45	Restante	x		6
Capela	30,761	8,370	670,322.16	-2,845,677.69	-3,348,033.11	Restante	x	x	
Carira	20,007	5,922	-28,575,320.45	-1,213,941.88	1,533,022.84	Restante	x	x	
Carmópolis	13,503	3,739	-8,014,808.01	3,858,589.01	21,010,947.82	Restante			7
Cedro de São João	5,633	1,691	704,383.01	-1,258,733.34	-713,302.47	Dormitorio		x	
Cristinápolis	16,519	4,293	-688,445.40	-819,776.56	887,556.00	Restante	x	x	
Cumbe	3,813	1,168	-575,920.62	-779,809.38	-133,263.42	Restante	x	x	
Divina Pastora	4,326	1,188	427,372.84	-1,280,476.00	-1,114,371.81	Dormitorio		x	
Estância	64,409	18,215	-9,837,993.05	-10,923,506.50	-3,664,758.00	Turístico	x		8
Feira Nova	5,324	1,487	-1,407,315.20	58,342,570.15	-295,427.00	Restante	x	x	
Frei Paulo	13,874	3,968	-4,286,199.04	-668,483.65	431,835.17	Restante	x	x	
Gararu	11,405	3,206	-543,280.67	634,542.63	68,324.84	Restante	x	x	
General Maynard	2,929	882	-511,942.67	-721,753.70	221,901.96	Dormitorio	x	x	
Graccho Cardoso	5,645	1,687	102,523.23	-1,755,542.32	-749,381.34	Restante	x	x	
Ilha das Flores	8,348	2,188	-24,083.12	-1,256,982.58	-1,203,456.04	Restante	x	x	
Indiaroba	15,831	3,966	2,094,679.19	-991,104.13	3,764,467.85	Turístico		x	9
Itabaiana	86,967	25,979	-7,486,762.60	-8,558,431.02	2,694,985.66	Restante	x		10
Itabaianinha	38,910	10,405	4,483,888.38	1,533,548.61	3,740,874.09	Restante	x	x	11

Municipios	1º criterio ¹	2º criterio ¹	3º criterio ²			4º criterio ²		5º criterio ³	Municipios encuadrados
	Población en 2010	Hogares en 2010	Saldo 2010	Saldo 2009	Saldo 2008	Clasificación (Esfuerzo Fiscal)	no logrado	(Centralidad) no logrado	
Itabi	4,972	1,573	-5,273.86	-837,753.91	-928,732.75	Restante	x	x	
Itaporanga d'Ajuda	30,419	8,248	-703,829.19	-229,410.53	-1,417,554.00	Turístico	x	x	
Japarutuba	16,864	4,579	-1,856,682.70	-3,582,333.28	2,471,338.09	Dormitorio	x		12
Japoatã	12,938	3,635	-330,089.34	-465,647.90	734,940.46	Restante	x	x	
Lagarto	94,861	27,602	-4,536,182.70	-8,817,382.14	4,518,248.62	Restante	x		13
Laranjeiras	26,902	6,902	-26,257,026.94	-22,222,975.77	-21,836,962.48	Turístico	x	x	
Macambira	6,401	1,944	-354,794.33	-522,108.95	613,863.33	Restante	x	x	
Malhada dos Bois	3,456	923	-1,288,501.39	-149,999.64	1,840,572.93	Dormitorio	x	x	
Malhador	12,042	3,561	303,401.01	-1,250,985.92	1,195,134.00	Restante	x	x	14
Maruim	16,343	4,442	-797,593.00	-1,512,285.11	-904,482.00	Dormitorio	x	x	
Moita Bonita	11,001	3,471	-263,163.94	790,661.13	715,922.05	Restante	x	x	
Monte Alegre de Sergipe	13,627	3,634	-754,505.36	-81,053.26	-88,268.34	Restante	x	x	
Muribeca	7,344	2,078	-874,817.77	-1,476,439.87	-618,354.07	Dormitorio	x	x	
Neópolis	18,506	5,098	-1,111,113.98	-2,599,620.10	-462,366.65	Restante	x		15
Nossa Senhora Aparecida	8,508	2,593	-173,598.18	299,251.68	-635,241.96	Restante	x	x	
Nossa Senhora da Glória	32,497	9,224	-3,599,232.69	-3,650,636.10	-3,196,763.47	Restante	x		16
Nossa Senhora das Dores	24,580	7,289	170,393.98	-178,234.87	534,027.30	Restante	x		17
Nossa Senhora de Lourdes	6,238	1,771	-2,012,491.44	-1,299,908.46	-977,716.84	Restante	x	x	
Nossa Senhora do Socorro	160,827	45,343	-17,660,052.86	-11,169,945.00	3,111,111.14	Dormitorio	x	x	
Pacatuba	13,137	3,531	1,389,993.94	-2,211,887.65	565,519.00	Turístico	x	x	18
Pedra Mole	2,974	873	105,740.74	-1,211,946.44	-161,707.92	Dormitorio	x	x	
Pedrinhas	8,833	2,400	-337,331.61	290,297.41	948,654.41	Dormitorio	x	x	
Pinhão	5,973	1,759	-643,422.63	128,787.69	127,334.28	Dormitorio	x	x	
Pirambu	8,369	2,223	-1,215,461.05	-2,597,608.32	25,944.46	Turístico		x	
Poço Redondo	30,880	7,795	1,554,652.56	-1,003,011.28	2,776,862.30	Restante	x	x	19
Poço Verde	21,983	6,574	-920,605.05	798,195.84	-408,073.08	Restante	x	x	
Porto da Folha	27,146	7,403	-2,165,321.84	-758,453.25	3,065,883.79	Restante	x	x	
Propriá	28,451	8,087	-3,411,268.18	-3,400,921.94	-813,070.97	Restante	x		20
Riachão do Dantas	19,386	5,030	-1,914,450.61	-1,723,252.39	-260,228.73	Restante	x	x	
Riachuelo	9,355	2,411	-1,884,835.04	-1,956,689.81	-2,376,719.00	Dormitorio		x	

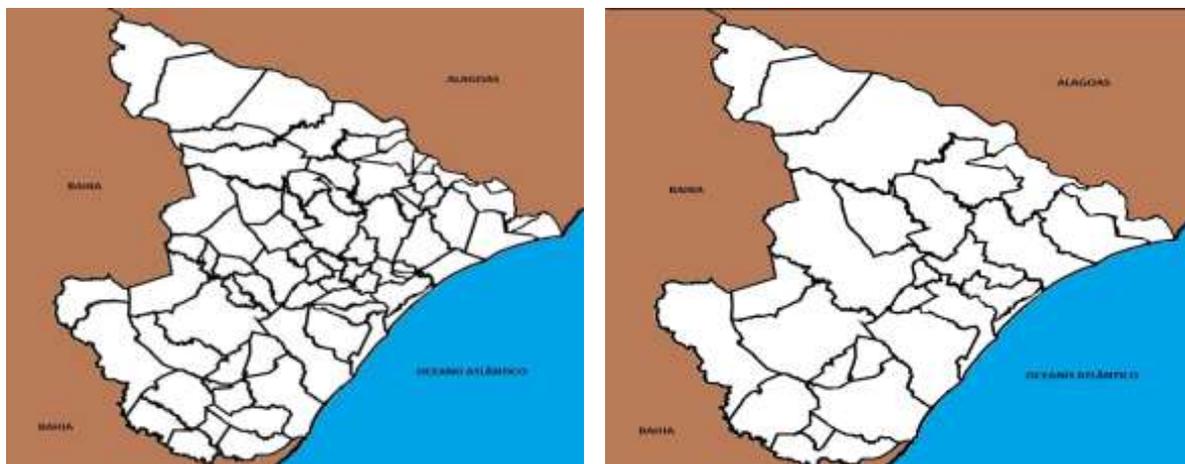
Municipios	1º criterio ¹	2º criterio ¹	3º criterio ²			4º criterio ²		5º criterio ³	Municipios encuadrados
	Población en 2010	Hogares en 2010	Saldo 2010	Saldo 2009	Saldo 2008	Clasificación (Esfuerzo Fiscal)	no logrado	(Centralidad) no logrado	
Ribeirópolis	17,173	5,353	-1,947,681.20	725,809.11	981,400.07	Restante	x	x	21
Rosário do Catete	9,221	2,613	6,751,981.37	-4,651,765.65	-5,419,174.00	Dormitorio	x	x	
Salgado	19,365	5,522	1,672,966.02	-658,470.31	542,595.64	Restante	x	x	22
Santa Luzia do Itanhy	12,969	3,300	-272,202.63	-1,287,640.92	4,397,672.00	Turístico	x	x	
Santa Rosa de Lima	3,749	1,036	-233,291.36	-804,566.54	-187,263.00	Restante	x	x	
Santana do São Francisco	7,038	1,845	-743,947.44	728,402.19	-195,895.40	Dormitorio	x	x	
Santo Amaro das Brotas	11,410	3,165	-292,941.00	2,701,597.00	1,670,823.29	Turístico		x	23
São Cristóvão	78,864	22,405	1,714,262.71	-1,536,900.00	-3,674,915.14	Dormitorio		x	24
São Domingos	10,271	3,100	-1,740,219.40	-905,504.61	-694,946.59	Restante	x	x	
São Francisco	3,393	1,022	-369,355.75	-65,285.27	525,986.80	Dormitório	x	x	
São Miguel do Aleixo	3,698	1,052	-1,586,971.17	-909,902.66	689,284.47	Restante	x	x	
Simão Dias	38,702	11,433	-3,636,192.48	249,091.00	869,250.94	Restante	x	x	25
Siriri	8,004	2,278	292,453.70	-1,792,759.43	-1,357,152.54	Dormitorio		x	
Telha	2,957	835	773,950.66	-1,148,377.91	155,101.58	Dormitorio	x	x	
Tobias Barreto	48,040	14,034	-3,954,213.44	-2,125,162.00	636,666.63	Restante	x		26
Tomar do Geru	12,855	3,562	-1,245,841.07	-220,052.40	2,485,470.37	Restante	x	x	
Umbaúba	22,434	6,156	2,301,380.18	-2,385,566.31	1,151,102.71	Restante	x	x	27

Fuente: ¹IBGE; ²STN e TCE/SE; ³SEPLAN/SE

Nota: los valores en itálica representan cuando el municipio no atendió al criterio en análisis

Utilizando la metodología de mantener sólo los municipios viables, anexando a éstos los municipios inviables fronterizos y pertenecientes al mismo territorio de planificación, la nueva configuración del estado de Sergipe sería la demostrada en el Mapa.

Mapa 1: Estado de Sergipe antes y después de las anexiones



Fuente: elaborado por los autores

Economía generada con la anexión de los municipios inviables

La economía anual bruta generada con las anexiones de los 48 municipios inviables sería, en 2010, de R\$ 69,076,861.89. Corresponde al 0.3% del PIB sergipano, el 4.1% del gasto corriente y el 32.0% del gasto en inversión de los 75 municipios sergipanos en aquel año, según datos de la Secretaría del Tesoro Nacional.

Los valores referentes al Poder Ejecutivo cubren los gastos comprometidos en el Gabinete del Alcalde. En los casos de los municipios que no tenían esa unidad presupuestaria, las remuneraciones de los alcaldes y vice-alcaldes fueron pagadas a través de las siguientes unidades presupuestarias: Gabinete del Vice-Alcalde, Secretaría de Gobierno, Secretaría Particular, Secretaría de Administración y Gobierno.

Los valores del Poder Legislativo se refieren al total de los gastos comprometidos por las cámaras municipales. Algunos municipios podrían haber aumentado en el número de concejales, ya que la población también aumentaría con las anexiones. De acuerdo con el inciso IV, art. 29 de la Constitución Federal de Brasil de 1988, el número de habitantes del municipio deberá ser tenido en cuenta para el número de concejales, o sea, habrá un límite máximo para la composición de las cámaras de concejales que será observado a partir del número de habitantes.

Ya teniendo en cuenta ese posible aumento en el número de concejales, la economía generada sería de R\$ 28,974,187.50. Con los recursos ahorrados, podrían ser contratadas 251 equipos del Programa Salud de la Familia, ocasionando una disminución en la relación de habitantes por médicos.

Para el programa Apoyo a la Alimentación Escolar en la Educación Básica, destinado a la adquisición de merienda escolar, el valor transferido en 2010 para los 48 municipios inviables totalizó R\$ 7,402,906.80. La economía generada sería casi cuatro veces mayor que el valor transferido, resultando en un aumento significativo en el número de comidas de los alumnos.

Otro punto positivo de la reducción del número de municipios sería la disminución en el número de municipios fiscalizados por los órganos de control, como el Tribunal de

Cuentas del Estado de Sergipe - TCE / SE y la Contraloría General de la Unión - CGU, haciendo más eficaz la actividad de control.

Así, la constatación de la inviabilidad económico-financiera de la mayoría de los municipios sergipanos, así como de la economía generada con la fusión de esos municipios, aproxima los resultados del presente trabajo de aquellos encontrados por Reingewertz (s/d), en el caso israelí, y Mattos y Ponczek (2013), en el caso brasileño.

La propuesta de reducción de los municipios, probablemente, recibirá críticas por tratarse de un tema que afecta los intereses de muchos políticos, incluso aumentando el bienestar de la población. Otro punto negativo podría ser el aumento de la distancia entre la sede de los municipios y las localidades que dejarían de ser independientes, según lo previsto en el modelo de Alesina y Reich (2013), pero, en caso de mejora en las prestaciones de los servicios, este problema sería amenizado.

Conclusión

La división municipal implica una compensación entre la diversificación del paquete de bienes y servicios públicos ofrecidos, haciéndolo más compatible con las preferencias de la población y la pérdida de escala en la oferta de dichos bienes y servicios, lo que puede contribuir a elevar el costo per cápita, incluso inviabilizando su provisión (Alesina y Reich, 2013; Bolton y Roland, 1997 y Mendes, 2005, entre otros).

El sistema vigente en el país, sin embargo, basado en transferencias incondicionales y sin contrapartida, ha incentivado la profusión de nuevos municipios y de tamaño cada vez menor. La búsqueda por la viabilidad económico-financiera de tales municipios haría que esta instancia federativa pudiera depender cada vez menos de las transferencias realizadas por otros entes federativos, principalmente del Gobierno Central.

Es importante subrayar que, a pesar de que el presente estudio sugiere la centralización política con la reducción del número de municipios, se entiende que, para un país con las dimensiones de Brasil, los gobiernos locales son fundamentales para que las políticas públicas alcancen a las poblaciones de forma más eficiente. Pero para ello es necesario que los municipios contengan viabilidad económica para prestar servicios con la calidad y la escala requeridas por la población.

Así, el estudio de viabilidad económica para la creación, fusión y desmembramiento de municipios, previsto en el § 4º del art. 18 de la Constitución Federal de 1988, debería ser mejor definido y con reglas claras para todo el territorio nacional, incluso para establecer un contrapunto al incentivo pernicioso traído por el sistema de transferencias brasileño. En este sentido, este trabajo pretende contribuir con la literatura al proponer una metodología capaz de alcanzar este objetivo.

Esta propuesta traería algunos puntos positivos: reducción en las estructuras administrativas, aumento de los recursos disponibles para educación y salud, ventajas de escala en la adquisición de materiales facilitando la reducción de los precios, así como un número menor de municipios a ser fiscalizados por los órganos de control.

En el caso del estado de Sergipe tales fusiones resultarían en una economía de R\$ 69.1 millones a precios de 2010. Con esas reducciones, los recursos ahorrados podrían ser aplicados en diversas áreas, mejorando los servicios prestados.

El presente trabajo se limitó a analizar los impactos del mantenimiento de los municipios económica y fiscalmente viables del estado de Sergipe, por lo tanto, se sugiere la replicación de la metodología aquí empleada para analizar otros estados o incluso otros países como caminos provechosos para investigaciones futuras.

Referencias

- ALESINA A. & REICH B., (2013), *Nation Building*, NBER Working Paper Series 18839, Cambridge.
- ARAÚJO, E. A. & OLIVEIRA, P. A. S., (2000), *Tributação Municipal – Desigualdades na carga Tributária Local (1996)*, BNDES, Rio de Janeiro, (Informe SF, 15). Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_15.pdf. Visitado en 01 dic. 2014.
- BOLTON, P. & ROLAND, G., (1997), The Breakup of Nations: a political economy analysis, *The Quarterly Journal of Economics*, vol 112, num 4, pp 1057-1090.
- BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de 05 de outubro de 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Visitado en 12 dic. 2014.
- CONGRESSO NACIONAL, Veto nº 3, de 2003, da Presidência da República (Mensagem nº 4, de 2003, na origem). “*Encaminha ao Congresso Nacional as razões do Veto Total aposto ao PLC 00092/2002 (PL02105 1999, na Câmara dos Deputados), Estabelece parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no parágrafo [sic] 4º do art. 18 da Constituição Federal.*” Disponible en: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto/1363>. Visitado en 29 nov. 2014.
- CONGRESSO NACIONAL, Veto nº 25, de 2014, da Presidência da República (Mensagem nº 250, de 2014, na origem). “*Veto Total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 - Complementar (nº 397/2014 - Complementar, na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências"*. Disponible en: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116699. Visitado en 29 nov. 2014.
- FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) 2010*. Disponible en: <http://www.firjan.org.br/ifdm/>. Visitado en 14 dic. 2014.
- FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, *Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2010*. Disponible en: <http://www.firjan.org.br/ifgf/>. Visitado en 14 dic. 2014.
- GOMES, G. M. & MAC DOWELL, M. C., (2000), *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*, IPEA, Brasília.
- GORDON, N. & KNIGHT, B., (2009), A Spatial Merger Estimator with na Application to School District Consolidation, *Journal of Public Economics*, vol 93, num 56, pp. 752-765.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *CIDADES 2010 – Resultados do universo*. Disponible en: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Visitado en 14 dic. 2014.
- JORDAHL, H. & LIANG, C. Y., (2009), Merged Municipalities, Higher Debt: on free riding and the common pool problem in politics, *Public Choice*, num 143, pp. 157-172.
- LAPOINTE, S., (2014), *An Empirical Analysis of Secession: evidence from the 2004 municipal referenda in Quebec*, University of Fribourg, Working Paper.
- MARINHO, A. P. S., (2011), *Planejamento Subnacional: o caso específico de pequenos municípios no estado de Sergipe*, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais), Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE.
- MATTOS, E. & PONCZEK, V., (2013), Efeitos da Divisão Municipal na Oferta de Bens Públicos e Indicadores Sociais, *Revista Brasileira de Economia*, vol 67, num 3, pp 315-336.
- MENDES, M., (2005), *Federalismo fiscal*, en, BIDERMAN, C y ARVATE, P R (Editor), *Economia do Setor Público no Brasil*, Elsevier, Rio de Janeiro, pp 421-461.
- MIYASAKI, T., (2013), *Municipal Consolidation and Local Government Behavior: evidence from Japanese voting data on merger referendal*, Hitotsubashi University, Discussion Paper Series A, num 588.
- MONASTÉRIO, L., (2013), *O FPM e a Estranha Distribuição da População dos Pequenos Municípios Brasileiros*, IPEA, Brasília, Texto para Discussão num 1818.

-
- OATES, W., (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Bruce Jovanovich, New York. Disponible en: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/OATES72.doc>. Visitado en 22 jul. 2014.
- OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E.; PEREIRA, R. H. M. & SILVA, R. B., (2010), O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as cidades-dormitório, *Cadernos Metrópole* (PUCSP), vol 12, pp 395-415. Disponible en: http://cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm24_192.pdf. Visitado en 20 dez. 2014.
- PEDERIVA, J. H.; SILVA, C. A. T. & NIYAMA, J. K., (2005), Viabilidade municipal brasileira, em Anais... *ENANPAD*, Brasília – DF.
- REINGEWERTZ, Y., (S/D), *Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from municipalities in Israel*, The Hebrew University, Working Paper.
- SANTOS, G. A. G.; TAVARES, F. H.; REIFF, L. O. A. & CORRÊA, L. V., (2008), Potencial de Arrecadação Municipal e o PMAT. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro. Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Financas_Publicas/200806_13.html. Visitado en 10 dic. 2014.
- SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – SEPLAG, Observatório de Sergipe, *Enciclopédia dos Municípios Sergipanos*. Disponible en: <http://www.observatorio.se.gov.br/>. Visitado en 05 de dic. 2014.
- TIEBOUT, CH. M., (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, vol 64, pp 416-424.