



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE O
IMPACTO NA CORRUPÇÃO MUNICIPAL**

Bianca Rodrigues Severino

Brasília
Dezembro 2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia

Bianca Rodrigues Severino

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE O
IMPACTO NA CORRUPÇÃO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Vander Mendes Lucas.

Brasília
Dezembro 2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, na Universidade de Brasília.

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE O
IMPACTO NA CORRUPÇÃO MUNICIPAL**

Aprovada em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas
Departamento de Economia – UnB
Orientador

Prof. Moisés de Andrade Resende Filho
Departamento de Economia – UnB

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, em especial, à minha mãe Nilce Rodrigues de Lima, que, apesar de inúmeras dificuldades enfrentadas, prezou por me apoiar e me incentivar a apresentar à vida o melhor que eu pudesse oferecer e à minha irmã, Amanda Rodrigues Menezes, que, apesar da distância física, nunca se ausentou em participar das minhas conquistas.

Ao meu orientador Vander Mendes Lucas por ter me acompanhado e me direcionado nessa monografia.

Ao professor Moisés de Andrade Resende Filho por ter contribuído para a minha formação em suas matérias lecionadas.

Ao meu colega Rodrigo Stuckert por ter me ajudado em vários momentos na Biblioteca da Universidade, contribuindo ao me ensinar o programa usado na parte empírica desse trabalho.

Ao Prof. Dr. Diogo Gerhard Castro de Britto pela disposição em me ajudar enviando um vasto banco de dados.

RESUMO

O presente trabalho analisa o Fundo de Participação dos Municípios no impacto da corrupção municipal. Para tanto, expõe-se, primeiro, o conceito de federalismo e seu histórico brasileiro, para que, assim, haja entendimento do início do FPM e sua evolução e de como ele pode ter relação com a corrupção em âmbito municipal. Ainda, estima-se uma função de relação entre potencialidade de corrupção dos municípios, baseada em loterias da CGU, e FPM, seguindo metodologia de Brollo (2013). Contrariando a pesquisadora, os resultados apontam para uma relação insignificante entre transferência federal e aumento de corrupção para a categoria de corrupção estreita, porém relação significativa para a categoria ampla.

Palavras-chave: Federalismo. Fundo de Participação dos Municípios. Corrupção. Municípios.

ABSTRACT

This paper analyses the impact of the single most important source of municipal revenues (FPM) on municipal corruption. First we show the concept of federalism, so this way the beginning and evolution of FPM and its relation with municipal corruption can be understood. Beyond this, we estimate a regression function between corruption municipal potentialities classified by CGU and FPM, following Brollo (2013) methodology. In contrast to Brollo, the results indicate that there is no relation between corruption and federal transferences for narrow classification but there is one for broad classification.

Keywords: Federalism. Municipal Participation Fund. Corruption. Counties.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da participação do FPE e do FPM.....	28
Tabela 2 - Coeficientes FPM.....	29
Tabela 3 - Resultados <i>Broad</i>	33
Tabela 4 - Resultados <i>Narrow</i>	34

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de municipios instalados 1940-2001.....	23
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronologia da instalação de municípios: 1940-2001	24
Quadro 2 - Classificação das transferências fiscais da União.....	26

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	14
3 CONCEITUAÇÃO DO FEDERALISMO E HISTÓRICO BRASILEIRO	18
4 TRANSFERÊNCIAS E FPM	25
5 FPM E CORRUPÇÃO	30
5.1 CGU E FPM.....	30
5.2 FONTES UTILIZADAS.....	30
5.3 MODELO EMPÍRICO PROPOSTO.....	31
5.4 METODOLOGIA E REGRESSÃO ESTIMADA	32
5.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	33
5.5.1 Broad	33
5.5.2 Narrow	33
6 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

A forma Federalista de governo pode ser encontrada e observada em vários países.

Na Alemanha, por exemplo, no período pós-guerra, pressões políticas surgiram devido às diferenças entre classes econômicas e, assim, o federalismo fiscal foi aplicado de maneira em que transferências entre estados e municípios fossem voltadas a programas de subsídios a moradias, à agricultura e à indústria.

Outro exemplo do sistema federativo é o Canadá, que possui três mecanismos de distribuição de recursos entre as províncias e programas de transferência voltados às políticas públicas no âmbito de saúde e educação. Nesse país, transferências de recursos combinam critérios per capita às características socioeconômicas dos agentes do município. Ele representa uma das maiores descentralizações e isso se deve, entre outros fatores, ao fato de que a história do federalismo canadense se relaciona à pouca integração e comunicação entre as províncias, tendo sido elas contrárias a intervenções governamentais em alguns setores públicos.

Ainda, uma das grandes expressões do federalismo nos Estados Unidos foram reformas em que os estados fizeram para melhorar suas políticas públicas, principalmente, na área educacional na década de 1980, passando assim a ter autonomia sobre certas responsabilidades que antes eram apenas do Governo Federal.

E, por fim, o último destaque é a Austrália. Nesse país, a redistribuição de recursos entre os estados é feita por um órgão gerenciador que detém um grau de autonomia em relação ao governo, assim, separando-se de disputas políticas por recursos.

O sistema federativo, então, compõe um quadro em que os distritos possuem autonomia para aplicar certas políticas públicas, mas algumas transferências de recursos provêm dos estados ou do governo central.

Além disso, em termos de transferências intergovernamentais sem contrapartida, com base em dados de painel entre a década de 50 e 70, o impacto nos Estados Unidos é mais acentuado na redistribuição de renda da base de arrecadação tributária local com a redução de imposto do que com aumentos dos gastos públicos locais (GRAMLICH, 1983). Já no Canadá, transferências

incondicionais, em teste entre 73 e 74, foram acompanhadas de aumentos de gastos locais, porém em montante inferior ao recebido; essa diferença foi usada para a redução de impostos locais (SLACK, 1980).

Quanto ao Brasil, a estrutura federalista e descentralizada ganhou de fato forças na constituição de 1988, em que, além de motivos econômicos, ela representava também motivos políticos, era um dos símbolos da democratização pós-período ditadura.

Os governos municipais, desde 88, são responsáveis por uma parcela relevante de provisão de bens e serviços públicos relacionados à educação, à saúde e à infraestrutura. Em termos de federalismo fiscal, essa referida Constituinte aumentou significativamente as transferências do governo central para os municípios, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) o principal veículo dessas remessas. Pela sua forma desenhada, quanto menor a população municipal, maior a transferência per capita; municípios no Brasil com menos de 50 mil habitantes, por exemplo, apresentam apenas 6% de suas receitas provindas de tributações locais.

Essa estrutura do FPM gerou incentivos à criação e à repartição de municípios. Essa divisão deveria levar à eficiência da economia nas jurisdições, pois a teoria defende que, quanto menor o município, mais homogênea é a população e, por conseguinte, prefeitos teriam melhores condições de provisão de bens e serviços públicos ao conhecerem essa preferência dos votantes; gerando, então, maior benefício social.

Porém, ao se criar municípios muito pequenos, eles não são capazes de sozinhos gerarem receitas para a administração pública. Essa ineficiência, então, leva a uma dependência exagerada de transferências, o que por si só pode incorrer em incentivos negativos, sendo um deles a corrupção.

Apresentada essa conjectura, o presente estudo pretende contribuir para o cenário das políticas públicas brasileiras respondendo à seguinte pergunta: O alto repasse do FPM é causa de aumento de corrupção em municípios?

As questões foram respondidas quantitativamente com uma base de dados de 1325 observações, utilizando o método *cross-section* para analisar a evolução dos indicadores utilizados.

O trabalho está dividido em seis seções. Esta seção traz a pergunta de pesquisa e apresenta o que será estudado ao longo do trabalho. A segunda expõe a

revisão de literatura acerca do tema. A terceira apresenta a conceituação de federalismo, relacionando isso ao modelo de Tibout e sua evolução no caso brasileiro. A quarta decorre sobre objetivo das transferências, focando na então estudada: o FPM. A quinta mostra se houve aumento de corrupção devido ao alto repasse de verbas e a sexta conclui o trabalho.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O tema custo-benefício do federalismo fiscal é recém-explorado na academia. No caso brasileiro, apontam-se dois motivos principais: o primeiro relaciona-se ao fato de como a expansão dos municípios foi baseada em algo protegido pela constituição e dentro da unidade federativa, não chamou tamanha atenção da academia. O segundo encontra-se mais no lado dos incentivos negativos. A Teoria da Corrupção é algo recente no âmbito econômico e a dificuldade de medir suas variáveis leva ao pouco estudo comprovado nessa área.

Quanto aos benefícios de um governo descentralizado, Galiani (2008) diz que a descentralização e as transferências aumentam o tamanho do governo e proporcionam maiores recursos a serem administrados, o que gera efeitos positivos em serviços públicos. Ainda, Hayek (1945) diz que "[...] os governos locais, por estarem mais próximos da população local, são detentores das informações mais precisas a respeito das preferências locais, e, portanto, podem tomar as melhores decisões".

Shikida (1998) expõe que a maior parte dos recursos dos municípios com pequena população é provida por transferências governamentais, sendo o federalismo fiscal um propulsor da criação dos municípios.

Em termos de Teoria da Corrupção, Mauro (1995) foi o precursor nos testes empíricos nessa área, mostrando que corrupção afeta negativamente o crescimento econômico e, a partir dele, surgiram outros estudos empíricos que comprovam essa teoria.

Armantier e Boly (2011) sugerem que corrupção atrasa o desenvolvimento econômico, pois, com seu aumento, a precisão e a qualidade do serviço decrescem; sendo essas variáveis extremamente significativas na análise. Porém, o estudo também mostra que quanto maior o controle e a punição, maior o incentivo à honestidade. Referenciando ao caso Brasileiro, com o aumento do FPM em 1988 e, por conseguinte, tamanha a criação de novos municípios brasileiros, não houve concomitantemente um planejamento de como as transferências seriam controladas e as políticas públicas fiscalizadas, dando espaço para a punição de desvios existir em menor escala.

Já Beekman, Bulte e Nillesen (2014) apresentam que a corrupção enfraquece incentivos de contribuições voluntárias para bens públicos e também reduz

investimento privado de indivíduos. Nesse sentido, a liderança corrupta, o que se pode fazer uma analogia a prefeitos corruptos, facilita o subdesenvolvimento econômico, afastando investimentos no município por falta de confiança do investidor, não aumentando assim a renda da jurisdição.

Ferraz, Finan e Moreira (2012) analisam um tipo de política pública em especial: a educação, e argumentam a existência de uma relação inversa entre seu nível e o de corrupção. Esse estudo é de importância a ser correlacionado, pois 15% do FPM é destinado obrigatoriamente a essa política pública. Quando há o desvio dessa verba por parte dos prefeitos para benefício próprio, há falta em três áreas básicas do âmbito educacional: falta do salário do professor; ineficiência de inputs e falta da merenda.

Olken (2009) mostra que há perda de bem-estar social quando há corrupção. E, por perda de bem-estar, entende-se atraso econômico. Assim, os desvios podem ter aprofundado a discrepância entre desenvolvimento econômico dos municípios.

Litschig (2013) prova que, apesar do aumento de transferência de recursos elevar os gastos do governo em 20% per capita em um período de quatro anos, e, mesmo considerando a possibilidade de corrupção e outras fugas de recursos, há melhora nos resultados da educação a um custo razoável. Isso porque os gastos com esse setor melhoram a qualidade das escolas locais, elevando, então, o benefício marginal da educação para qualquer nível de escolaridade. Assim, seus resultados mostram que comunidades que recebem uma transferência extra do FPM são melhores beneficiadas em termos educacionais e há uma redução da linha de pobreza em municípios com uma variação de população entre 8500 e 18700 habitantes, o que representa 30% dos municípios brasileiros.

Brollo (2013) ao analisar a relação entre transferências do FPM, corrupção e a probabilidade de reeleição dos prefeitos em municípios, mostra em seu artigo que um aumento de 10% das transferências federais para os governos municipais aumentam a corrupção local em 6% e a punição eleitoral da corrupção revelada é menor quando as transferências federais são maiores. Além disso, em época de eleição, as transferências de fundos aumentam para que governos federais ajudem seus afiliados em governos municipais. Os repasses do FPM são entendidos como um dinheiro em que os municípios não precisam se esforçar para recebê-lo, fazendo, então, com que o esforço fiscal municipal caia.

Litschig (2012) analisa em seu estudo se um programa de transferência, que supostamente faz pagamentos exclusivamente a governos municipais de acordo com o tamanho da população, foi manipulado para interesses políticos especiais. Assim, ele mostra que prefeitos alinhados a partidos políticos do governo central tendem a receber maior transferência de recursos e, além disso, ele mostra que a fórmula para calcular a transferência federal para municípios brasileiros foi manipulada pelo governo federal, com base de dados de 1991, para beneficiar municípios cujo prefeito é afiliado ao governo federal. Assim, mostra que, mesmo um programa de transferência baseado em regras ancoradas na Constituição e no código tributário nacional, não é imune a interesses políticos.

Regatieri (2013) ao analisar o impacto das transferências constitucionais do Fundo de Participação Municipal sobre a arrecadação municipal direta, analisando a existência de ciclo político na arrecadação e observando o impacto da arrecadação na probabilidade de reeleição dos prefeitos incumbentes; defende que, com o aumento da transferência, os prefeitos têm duas opções: melhorar a qualidade do bem público ou reduzir a arrecadação municipal. Porém, ele chega à conclusão de que prefeitos preferem a redução da carga tributária ao invés de usar transferências adicionais para aumentar o bem público local. Além disso, a transferência de fundos impacta numa possível reeleição de prefeitos, pois contribui para que se diminuam impostos ou aumentem gastos públicos. Assim, pequenos municípios optam por usar o recebimento adicional do FPM para reduzir impostos locais, principalmente, em época próxima à reeleição. Regatieri ainda defende que os repasses do FPM trazem uma fragilidade financeira aos pequenos municípios dependentes dessa transferência.

Além disso, outro ponto a ser destacado é a relação das transferências intergovernamentais e a convergência (ou divergência) dos municípios no Federalismo.

Blöchliger, Bartolini, Stossberg (2016) defendem que a descentralização nos países da OCDE ocorre mais no lado dos gastos públicos do que no do recolhimento de impostos. Por testes econométricos, eles mostram que lugares cujos gastos de suas jurisdições são cobertos mais por receitas advindas de recursos próprios tendem a maior convergência no PIB per capita das regiões, isso em comparação com aqueles que convivem com maiores transferências intergovernamentais. Porém, apesar do afastamento de *output*, os repasses reduzem as diferenças no *input*, ou

seja, equalizam as receitas para prover serviços públicos similares. Eles ainda sugerem que para menores disparidades, os governos subcentrais devem recolher mais do que receber por transferências e que a forma dos envios de remessas deve ser redesenhada.

Bartolini, Stossber, Blöchliger (2016) provam que a descentralização fiscal e tributária tende a reduzir a disparidade regional e o declínio das diferenças regionais é conduzido pela responsabilidade do aumento das taxações municipais. Em contraste, o aumento das transferências verticais é associado a maiores divergências entre jurisdições. Porém, o impacto da descentralização fiscal no incentivo de fomento da economia regional é confirmado.

Bartolini, Stossber, Blöchliger (2016) ainda observando países da OCDE, mostram que um aumento de gasto descentralizado em 10% reduz o coeficiente de Gini em 0.01. Além disso, os efeitos da descentralização entre áreas não é o mesmo, assim, na educação, por exemplo, ela ajudou a reduzir a desigualdade entre jurisdições, porém, na saúde, não houve efeito nesses locais. Ainda, eles mostram que transferências regionais provocam um aumento de diferença entre baixas e médias receitas, mas diminuem a disparidade entre médias e altas.

3 CONCEITUAÇÃO DO FEDERALISMO E HISTÓRICO BRASILEIRO

Essa seção visa explicar o federalismo fiscal à luz do modelo de Tibout, além de traçar a evolução da descentralização fiscal brasileira e suas características.

Federalismo é o sistema em que órgãos governamentais centrais e subcentrais têm autoridade sobre a mesma população e território de forma independente, mas cooperativa. Assim, mesmo que haja um grau de hierarquia entre esses tipos de governos, contratos são firmados e negociados entre eles.

No Brasil, o federalismo é composto por três unidades de governo: o governo central, também conhecido como União; o intermediário, constituído pelos 27 Estados e o Distrito Federal; e o local, que contempla mais de cinco mil municípios com “*status*” constitucional de unidade da federação.

O sistema federativo tende a amenizar heterogeneidades socioeconômicas, sociodemográficas, institucionais e de cultura regionalista na provisão de serviços e bens públicos – aqueles em que não há rivalidade ou exclusão.

As diferenças socioeconômicas estão relacionadas à discrepância na qualidade de infraestrutura, acesso a serviços e variações na renda entre territórios no Estado. Já em relação às demográficas, a variação populacional entre os locais tem impacto direto sobre o desenvolvimento econômico do local, sobre a capacidade fiscal e institucional.

Já no âmbito das diferenças relacionadas à cultura regionalista, cada local tem uma maximização de preferências de acordo com os costumes locais.

E, por fim, a parcela da heterogeneidade institucional refere-se ao fato de que alguns locais têm capacidade para fazer reformas administrativas em seus serviços e outros não.

A teoria econômica por trás dessa afirmação respalda-se no fato de que o federalismo aloca da melhor forma os agentes junto às suas preferências e somado ao presidencialismo as falhas de mercado, por meio das ações governamentais, são corrigidas em função de prover o bem-estar social de forma mais eficiente e eficaz. Isso pode ser entendido por meio do modelo de Tiebout, em que a população é dividida em várias jurisdições e cada uma delas é provedora de serviços públicos com o menor custo possível, ou seja, relacionam-se as jurisdições à forma descentralizada do federalismo (INMAN; RUBINFELD, 2014).

Ainda, o modelo de Tiebout considera um mercado competitivo com informação perfeita, ou seja, os estados, por meio de seus governos, competem entre si ofertando um pacote fiscal. Dessa forma, indivíduos revelam suas preferências por bens públicos e habitam em regiões compostas por agentes com cestas de consumo parecidas. A redução de impostos é o instrumento de barganha dos governos para a atração das famílias, em que o equilíbrio se vale quando o que cada residente paga se equivale ao bem público que ele recebe.

Além disso, pelo modelo de Tiebout, sendo a preferência revelada, o governo subcentral é o responsável pelo conhecimento de sua comunidade e, com isso, o mais apto a alocar os recursos em suas políticas públicas. Em contrapartida, os agentes conseguem identificar claramente os responsáveis pela prestação dos serviços públicos. Também, a descentralização fiscal permite a comparação de eficiência entre os estados (BOADWAY, 2012).

Segundo Inman e Rubinfeld (2014), o modelo de Tiebout é definido por cinco condições. A primeira diz que bens, serviços e atividades regulatórias providas publicamente são oferecidos a um custo médio mínimo e, que para isso, a escala da população requerida é relativamente pequena, ou seja, quanto maior a descentralização, maior a competição, pois vários governos pequenos conseguem prover o serviço público. Porém, isso não é válido para bens puros, ou seja, aqueles que precisam de maior tecnologia para ser ofertados, como, por exemplo, aeroporto, distribuição de energia e defesa nacional.

A segunda diz respeito ao fato de que existe perfeita elasticidade de oferta de jurisdições, logo, os agentes sempre podem escolher para onde ir, visto que há número suficiente de localidades. Isso falha quando por políticas governamentais a entrada livre de firmas é impedida, como, por exemplo, a garantir o monopólio do próprio governo.

A terceira defende que o custo de mobilidade para as famílias ou para as firmas entre as regiões tende a zero. O problema ao se assumir isso, encontra-se no fato de que testes empíricos mostram que a maior mobilidade está dentro da própria região metropolitana e que a mudança entre estados leva a um custo diferente de zero (OATES, 1972).

Já a quarta, há informação perfeita sobre os impostos a serem cobrados, mas, caso os agentes não saibam calcular custo-benefício, essa questão pode tornar-se informação incompleta.

E, por fim, a quinta defende que atividades públicas devem ser descentralizadas, a não ser quando há significativa economia de escala ou quando há externalidades econômicas de um local subcentral para outro. Mas, externalidades podem existir e, com isso, governos descentralizados tendem a ignorar custos ou benefícios que podem leva-los a superprover ou subprover ofertas públicas.

Outra questão a ser apontada é a inexistência do problema de transferência entre a unidade federal e os estados, pois no modelo, os próprios governos subcentrais seriam capazes de sozinhos recolherem seus impostos. Mas, na prática, a descentralização fiscal pode gerar a guerra fiscal e regiões perdedoras podem não conseguir gerar a receita suficiente para execução de seus projetos de serviços públicos.

Outro ponto que o modelo não considera, por ser baseado em informação perfeita, é a corrupção. Essa por si pode ser afetada pela descentralização, pois ao mesmo tempo em que um maior repasse de fundos federais no federalismo possibilita maior autonomia dos estados para implementação de políticas públicas, ele também gera espaço para abuso de poder público e corrupção por consequência (BOADWAY, 2012).

Assim, o modelo de Tibeout, em certas condições, pode não ser suficiente para a eficiência do mercado, logo, somado à descentralização, o federalismo deve ser associado um modelo governamental que corrija e coordene essas falhas.

No caso Brasileiro, o federalismo formal foi instaurado na época da República, pois, até então, o que existia como forma de Estado era uma unidade centralizadora preocupada com conter rebeliões separatistas ocorridas pós-independência (CARVALHO, 1993). Na República Velha, devido à decadência do modo de produção agrário, à abolição da escravatura e à crise no setor de produção de açúcar, houve a primeira tentativa de descentralização brasileira, essa ocorrendo de forma oligárquica e resultando em uma maior desigualdade macroeconômica regional. Esse resultado deveu-se, principalmente, à Constituinte de 1981 e à Política dos Governadores no governo de Campos Sales (1898-1994). Em termos de federalismo fiscal, a Constituição de 1891 presenteou os Estados de forma significativa, já que impostos como o de importação, antes destinados à União, foram naquela instância destinados totalmente a eles; além de que novos impostos foram criados justamente para priorizar os estados, como o Imposto Territorial Rural

e o Imposto de Renda Pessoa Física. Já na Política dos Governadores, os Estados elegiam seus próprios representantes e esses elegiam o presidente, os governadores conseguiram, então, dentro do próprio federalismo dual (regime político de separação entre união e Estados) estabelecido, manter o domínio oligárquico (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010).

A seguir, entrando na era Vargas, no governo provisório, o federalismo foi perdendo seu espaço e dando abertura ao processo de centralização, no qual os governos estaduais perdiam autonomia. Já com o Estado Novo possuindo um caráter ativamente centralizador e intervencionista, a descentralização desacelerou em favor do fortalecimento do poder Executivo e do enfraquecimento dos governos subnacionais; governadores e prefeitos não possuíam autonomia política e detinham de pouca autonomia fiscal, tendo, dessa forma, a transformação do federalismo seu destaque. Então, apesar da expansão de ações e políticas nacionais no país em favor do desenvolvimentismo, tais fatores foram feitos de modo centralista, sucumbindo a participação dos estados e municípios no processo de formação e execução de políticas públicas.

O regime federativo foi, assim, reestabelecendo-se no governo Dutra e, já no governo democrático de Vargas, apesar do caráter ainda intervencionista, os governos estaduais assumiram algumas funções políticas, como provedores de serviços públicos, as competências municipais aumentaram, um movimento municipalista sugira e, além disso, políticas federais de combate à desigualdade regional foram feitas, demonstrando uma relativa continuidade ao federalismo previamente resgatado (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010).

O federalismo foi amadurecimento lentamente até que, com o Regime Militar, sua evolução novamente foi atrasada. Governos subnacionais não definiam suas políticas de forma democrática, porém, houve sim uma expansão de programas sociais e massificação de serviços públicos por meio da intervenção estatal. Acontece que, com o avanço das políticas sociais, com o fomento da urbanização e com o crescimento desigual de renda, demandas por serviços e programas cresceram e, junto às demandas pela democracia, isso resultara na ideia da descentralização que foi de fato consumada na constituição de 1988.

Essa constituinte é considerada a marca da redemocratização do país e junto a ela houve uma reforma significativa do federalismo até então segurado pela ditadura, sendo o combate à centralização sido diretamente ligado à democracia.

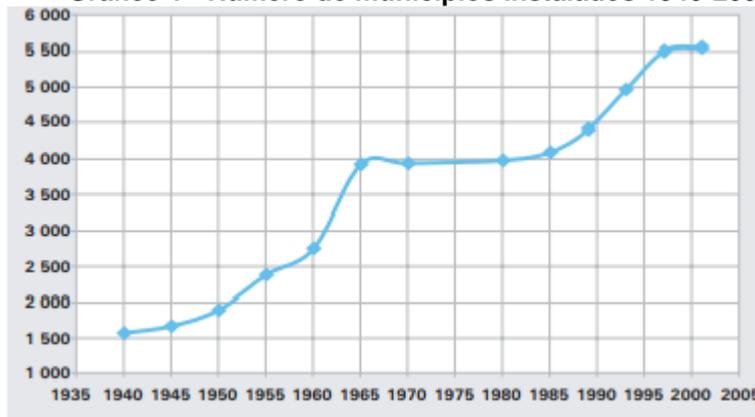
Porém, o que se percebe é que as circunstâncias políticas se sobrepuseram às econômicas, não ocorrendo um planejamento fiscal estratégico para que a descentralização ocorresse com coordenação entre municípios (AFONSO, 1994). O principal fator dessa mudança foi o reconhecimento de todos os municípios em entes federativos plenos, em condição de igualdade com os Estados quanto a direitos e deveres, passando eles a assumirem papel de maior importância na prestação dos serviços de âmbito local e social.

Ainda, apesar do fortalecimento descentralizador, a União não abriu mão de certos poderes como a manutenção da liderança no poder legislativo, poder de barganha com entes federativos e poder derivado de burocracia (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010). Apesar de mais recursos à época serem repassados aos municípios (a acentuação financeira dos municípios se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências de fundo do que pela ampliação de seus aumentos de impostos) e novas políticas públicas serem inovadas dentro deles, essa falta de coordenação é de fato percebida pelo crescimento desordenado de municípios e o agravamento das disparidades entre eles. Pode-se dizer, então, que o federalismo pós-constituição possuiu tendências fragmentadas, com certa descentralização autônoma, o que dificultou o elo com a coordenação federativa da visão constitucional.

Em termos de criação de novos municípios, a Constituição de 88 passou a responsabilidade de federal a estadual sobre os critérios para a criação de novos municípios, fazendo com que houvesse uma explosão na criação dessas regiões – entre o período de 1988 e 2001, os municípios crescerem em torno de 40% (MUNIC, 2001) –, todavia em 1996 o Conselho Nacional decretou a Emenda Constitucional número 15 em que a autonomia da criação de novos municípios voltara a ser federal se daria por meio de plebiscito entre todos os indivíduos pertencentes a esses locais de possível separação. Essa Emenda, que introduzia também “[...] maiores exigências para criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios” (BRANDT, 2010, p. 70), apesar de não ter virado lei, já mostra a preocupação com tamanha expansão das jurisdições.

Pelo Gráfico 1, percebe-se que, em períodos brasileiros favoráveis à descentralização, houve crescimento em quantidade de municípios, sendo na ditadura militar esse processo praticamente estagnado.

Gráfico 1 - Número de municípios instalados 1940-2001



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

Mesmo que tenha ocorrido de forma falha a descentralização brasileira, as políticas públicas conseguiram, ao longo dos anos, avançar de forma significativa, fazendo com que o Poder Público conseguisse achar um equilíbrio e prestar seus serviços de forma praticamente completa. Ao governo federal couberam ações de bens puros e aos municipais políticas de saúde, educação e desenvolvimento urbano.

O Quadro 1 relaciona a taxa de crescimento dos municípios aos principais fatores ocorridos no período em relação à descentralização.

Concluindo, um dos motivos que incentivaram ao crescimento do número de municípios foram as mudanças relativas ao Fundo de Participação dos Municípios.

Quadro 1 - Cronologia da instalação de municípios: 1940-2001

Especificação	1940	1950	1960	1965	1970	1980	1985	1988	1989	1993	1997	2001
Número de Municípios	1 587	1 913	2 765	3 936	3 951	3 990	4 105	4 182	4 424	4 974	5 507	5 560
Taxa de crescimento (%)		1,9	3,8	7,3	0,1	0,1	0,6	0,6	5,8	12,4	10,7	1,0

The diagram below illustrates the historical context for the data in the table above, showing the progression of municipal creation over time:

- 1940-1965:** Período democrático
- 1965-1970:** Regime Militar - centralização do poder
 - 1. Auge da centralização do poder no regime militar
 - 2. Centralização tributária
 Cessa processo de criação de municípios
- 1970-1980:** Crise econômica:
 - 1. Desagregação do poder central;
 - 2. Contradição entre abertura política e dependência econômica de estados e municípios;
 Movimento municipalista; Emendas Constitucionais: descentralização fiscal.
- 1980-1985:**
 - 1. Fim do regime militar; esgotamento do poder central
 - 2. Fragilização do setor público
 Redemocratização
- 1985-1993:** Nova Constituição: novo pacto federativo
Descentralização do poder político
Estímulo à emancipação de novas unidades federativas devido a:
 - 1. Compartilhamento do Fundos de Participação
 - 2. Disputa entre grupos para ampliação do controle político e administrativo
 - 3. Opção pela fragmentação como simplificação através de soluções locais
 Retomada intensa do processo de criação de novas unidades federativas
- 1993-1997:** Conflito federativo entre Estados e entre Municípios; Guerra Fiscal
- 1997-2001:** Restabelecimento de obstáculos à criação de novos municípios

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

4 TRANSFERÊNCIAS E FPM

Essa seção oferecerá um panorama sobre transferência de verbas, seu comportamento junto à descentralização fiscal brasileira, com destaque ao Fundo de Participações dos Municípios (FPM).

O federalismo fiscal aborda como o dinheiro é arrecadado pelos governos, de que forma ele é gasto e quais são as atribuições de cada Ente Federativo nesse processo, descrevendo o e avaliando o criticamente. Seu objetivo final é assegurar às diversas esferas governamentais haveres adequados para o atendimento de seus fins, quais sejam de prestar serviços públicos de qualidade e em quantidade suficiente para suprir as necessidades básicas da sociedade. (BRASIL, 2015).

Segundo Gasparini e Miranda (2006), existem três razões para que as transferências existam: adequação entre capacidade arrecadatória e necessidade dos gastos públicos; atuação sobre a disparidade regional; coordenação de políticas intergovernamentais. Dessa forma, a transferência existe para que o setor público, principalmente dentro do sistema federativo e descentralizado, seja melhor desenhando e suas falhas (explicadas no item 3 desta monografia) sejam corrigidas.

A primeira razão se deve ao fato de que raramente aquilo que a jurisdição arrecada corresponde àquilo que ela precisa para efetivar seus serviços públicos. A segunda razão se deve ao fato de que, dada tamanha diferença socioeconômica entre as regiões, o Governo Federal pode amenizá-las ao fazer com que as transferências compensem a baixa arrecadação tributária em locais que são piores desenvolvidos em relação a outros. Por fim, a última razão se relaciona ao fato de que transferências são formas de ajustar políticas em que há geração de externalidades ou aquelas em que há padrões mínimos requeridos.

Ademais, o processo de *accountability* é um dos principais argumentos à forma descentralizada do repasse de verbas. Pois, nesse modelo, há uma melhor visibilidade e acompanhamento do que se arrecada e em que se gasta por parte dos governos subcentrais, já que a população tem maior controle sobre os gestores, podendo ser mais exigentes e pressionadores.

Porém, a excessiva dependência de repasses pode levar ao incentivo à ineficiência dos gastos públicos, já que com menor arrecadação local, menor a pressão da população; ao desincentivo de arrecadação local, em função da maior facilidade em receber do que arrecadar e, finalmente, à irresponsabilidade fiscal, pois momentos de crise são salvos por tamanhos envios. Esses fatores somados

são incentivos à corrupção, sendo o principal ataque ao processo acima citado de *accountability*.

Mattos (2011), ao analisar o *flypaper effect* – aumento nas despesas públicas municipais em função da transferência de recursos maior que o aumento de renda dos seus contribuintes – prova, com uma base de 3.335 municípios, que o aumento nas transferências intergovernamentais provoca uma menor eficiência na coleta de impostos dos municípios ao invés de um equivalente aumento na renda privada.

As transferências recebem várias classificações, o Quadro 2 mostra como elas são categorizadas segundo a Secretaria de Tesouro Nacional.

Quadro 2 - Classificação das transferências fiscais da União

Classe	Categoria	Tipo	Características	Exemplos
Quanto aos requisitos legais*	Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos.	FPE, FPM, IPI-Exportação, FUNDEB
		Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.	PNATE - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica; PNAE - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
	Discricionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse
		Para Organizações da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de parceria (contratos antigos), termo de colaboração e termo de fomento (a partir da Lei 13.019/2014)
		Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - execução delegada; instrumento legal aplicável: termo de compromisso Outras - instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse

Continuação Classificação das Transferências Fiscais da União

Classe	Categoria	Tipo	Características	Exemplos
Quanto aos requisitos legais*	Discricionárias	Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Em geral, elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.	SUS - Sistema Único de Saúde; não requer instrumento legal PAC - Programa de Aceleração de Crescimento; instrumento legal aplicável: termo de compromisso
Quanto à finalidade	Devolutivas		São aquelas cujos recursos, ou parcela deles, são devolvidos ao Ente Federativo em razão direta do fato gerador da receita ocorrido em seu território.	IOF-Ouro
	Redistributivas		São entregues aos Entes Federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles.	FPE, FPM
	Compensatórias		Buscam ressarcir a perda de receita, ou parte dela, do Ente Federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária.	IPI-Exportação
	Indenizatórias		Têm por objetivo compensar financeiramente os Entes Federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais.	Royalties - Petróleo e Gás Natural (ANP)
	Mantenedoras		Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas.	FUNDEB, SUS
Quanto à aplicação de recursos	Vinculadas		São aquelas cujos recursos estão condicionados à aplicação em áreas específicas, como saúde, educação, infraestrutura, programa de trabalho, etc.	Discricionárias, Mantenedoras, FUNDEB
	Desvinculadas		São aquelas que podem ser usadas livremente pelo ente beneficiário em qualquer tipo de despesa orçamentária.	FPE, FPM

Fonte: Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional – STN, O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União, 2016.

Focando na última categoria, segundo Regatieri (2013), uma transferência do tipo desvinculada do governo federal para o governo municipal resulta em um aumento na provisão de bens públicos locais num valor menor do que a transferência. Pois, se o governo representa o eleitor mediano e esse tem preferências sobre bens públicos e privados, quando há uma transferência, isso gera um efeito renda positivo o que faz com que o eleitor demande mais bens públicos, porém, também, mais bens privados. Ainda, transferências vinculadas, na teoria, geram o mesmo impacto de transferências desvinculadas, mas, na prática, pequenos municípios optam por usar o recebimento adicional de transferência para reduzir impostos locais.

No caso brasileiro, as transferências governamentais iniciaram-se com a constituição de 1946, em que municípios, excluindo capitais, recebiam 10% do Imposto de Renda. Mas foi com a Emenda nº 18 de 1965 que surgiram os principais tipos de envio de remessas usados até hoje: O Fundo de Participação de Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), sendo o percentual de

participação de cada um deles também inicialmente correspondentes a 10% e suas fontes o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Sua redistribuição seria de acordo com a faixa populacional de cada local.

A Tabela 1 mostra a evolução da representação em percentagem desses fundos na arrecadação do IPI e do IR.

Tabela 1 - Evolução da participação do FPE e do FPM

Vigência	FPE	FPM
1968	10,0	10,0
69 - 75	5,0	5,0
1976	6,0	6,0
1977	7,0	7,0
1978	8,0	8,0
79 - 80	9,0	9,0
1981	10,0	10,0
82 - 83	10,5	10,5
1984	12,5	13,5
1985	14,0	16,0
86 / set88	14,0	17,0
Out/dez88	18,0	20,0
1989	19,0	20,5
1990	19,5	21,0
1991	20,0	21,5
1992	20,5	22,0
De 1993-2007	21,5	22,5
2008 ...	21,5	22,5 + 1,0

Fonte: IPEADATA (2008).

Em 1967, os recursos do FPM foram subdivididos a 10% para as capitais e 90% aos demais municípios. Já em 1981, uma nova categoria integrou os subgrupos: a Reserva. Essa categoria adequa os municípios com população acima de 156.217 habitantes. No modelo atual, as capitais ainda recebem 10%, o interior foi alterado a 86,4% e a Reserva corresponde a 3,6%.

O que vale aqui destacar é a expansão dessas transferências pós-constituinte de 88, pois, a partir dela, 47% do IR e do IPI ficaram destinados ao FPM e ao FPE. Esse pode ter sido um fator de incentivo a tamanha expansão no número de municípios desde então e ainda vale analisar se o aumento desses fundos caiu na categoria de exagero, promovendo os efeitos negativos já citados.

Ainda, cabe ressaltar que 70% desse Fundo são de característica desvinculada, logo, os municípios possuem autonomia para alocar seus recursos, maximizando a preferência de sua população.

Para o cálculo do quanto cada município recebe do FPM, basta dividir o seu próprio coeficiente pelo total de coeficientes dos outros municípios de mesmo estado. A Tabela 2 apresenta os coeficientes em relação à população.

Tabela 2 - Coeficientes FPM

Faixa de habitantes	Coeficiente	Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto Lei nº 1.881/1981.

5 FPM E CORRUPÇÃO

A grande dificuldade em se relacionar corrupção e suas causalidades dentro de um modelo econômico é o fato de que não há dados suficientes, então, nesse trabalho são utilizadas *proxies* para medir se, com o aumento do montante do FPM, há aumento de desvios municipais.

5.1 CGU E FPM

Desde maio de 2003, a Controladoria Geral da União (CGU) tenta desencorajar os desvios de verbas municipais pelo Programa de Fiscalização Em Entes Federativos. Por meio de um sorteio, municípios com menos de 450 mil habitantes são escolhidos mensalmente de forma aleatória para fiscalização de uso de verbas. Esses sorteios são conhecidos como loterias. Uma vez escolhidos, agentes da CGU vão a esses locais para que contas e documentos sejam analisados e inspeções sejam feitas para verificar o estado das obras e serviços que devem ser prestados. Além disso, também há interação com a população para que haja *feedback* de como as ações governamentais têm seguido. Enfim, é por meio desses relatórios, que, após seu recolhimento são passados ao Tribunal de Contas da União (TCU) e logo divulgados na internet, que são alcançados dados para a variável *proxy*.

Segundo Bremaeker (2011), o FPM é a principal fonte de recurso para 81% dos municípios brasileiros e Brollo (2013) mostra que existe uma relação inversa entre FPM e esforços fiscais durante o período de eleição. Complementando, Mendes (1994) sugere que o modelo do FPM inaugurado deve ser redesenhando, pois, além de aumentar os gastos públicos acima da capacidade municipal, também gera baixo esforço fiscal.

5.2 FONTES UTILIZADAS

As jurisdições escolhidas são as que participaram uma única vez das loterias do programa da CGU com base de dados do ano de 2001 de Brollo (2013).

As principais fontes de dados foram:

- a) **STN-FINBRA:** A Secretaria do Tesouro nacional provém informações sobre estados, municípios e Distrito Federal. Seu recolhimento é feito por

meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). O banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) expõe os dados contábeis dos municípios brasileiros. *Link* para base de dados: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais;

- b) **IBGE**: As variáveis de controle foram obtidas por meio do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mais precisamente, censo 2000; e
- c) **Base de Dados Brollo et al. (2010)**: A *proxy* construída para corrupção, baseada no programa de sorteio da CGU, foi encontrada nessa base de dados.

5.3 MODELO EMPÍRICO PROPOSTO

O modelo utilizado nessa monografia é respaldado por aquele proposto por Brollo (2013). Por ele, ela conclui que um aumento do FPM, apesar de beneficiar a população com melhorias de serviços públicos, prejudica a mesma população ao prover o aumento da corrupção.

Ao utilizar dos relatórios de fiscalizações emitidos pela CGU, Brollo (2013) converge a corrupção a duas conceituações – a primeira delas sendo a ampla, ou “*broad*”, em que são incluídas também irregularidades que poderiam ser correlacionadas à uma má administração do município; são assim municípios com potencialidade de corrupção. Já a segunda, refere-se ao conceito estrito, ou “*narrow*”, em que se incluem apenas irregularidades severas.

Em relação à corrupção “*broad*” são incluídos os seguintes itens: i) irregularidades verificadas relativamente às aquisições de bens e serviços pelas prefeituras municipais; ii) evidências de fraudes nos processos; iii) favoritismo quando ao recebimento dos bens; iv) superfaturamentos; v) desvio de recursos públicos; vi) despesas executadas, porém não comprovadas.

Já quanto à “*narrow*” as seguintes práticas são incluídas: i) irregularidades mais severas verificadas quanto aos processos de aquisição de bens e serviços; ii) fraudes; iii) favoritismos; iv) superfaturamentos.

Temos, então, “*broad*” e “*narrow*” como variáveis proxies dependentes para corrupção e como variáveis explicativas encontram-se FPM per capita (sendo esse o foco da análise), desemprego, anos de escolaridade da população e renda corrente.

5.4 METODOLOGIA E REGRESSÃO ESTIMADA

Utilizar-se-á o método conhecido como “*cross-section*” para avaliar o efeito do FPM na corrupção. Neste método, faz-se amostragem aleatória de dados de uma população grande, em diferentes períodos de tempos. Sendo essas observações amostrais coletadas aleatoriamente.

A amostra aleatória é composta por aqueles municípios sorteados entre a segunda e a décima-nona loteria do programa da CGU, abrangendo, então, o período entre 2003 e 2004. Assim, temos um painel amplamente composto, o que nos permite ter uma maior amostragem para a regressão proposta. Já as variáveis explicativas foram coletadas do banco de dados do censo 2000 e esses períodos foram escolhidos devido à disponibilidade das informações.

O método de corte transversal possui vantagens em relação à regressão simples, pois aumenta o tamanho da amostra e elimina a correlação nos erros entre as diferentes observações.

A principal hipótese do modelo é que as variáveis escolhidas expliquem a corrupção, porém, como variáveis políticas, a exemplo presença de órgãos fiscalizadores, não foram incluídas, pode ocorrer, de fato, algum viés, o que não necessariamente invalida o modelo.

Dito isso, o modelo assume a seguinte forma:

$$\text{Narrow} = a + B1 * \text{FPM PERCAPITA} + B2 * \text{desemprego} + B3 * \text{renda} + B4 * \text{anos de escolaridade da população}$$

$$\text{Broad} = a + B1 * \text{FPM PERCAPITA} + B2 * \text{desemprego} + B3 * \text{renda} + B4 * \text{anos de escolaridade da população}$$

Segundo Britto e Fiorin (2016), quanto maior o desemprego, maior o poder de barganha do prefeito, o que leva a um poder de corrupção maior. Quanto maior a renda da população, maior a capacidade de cobrança, o que se espera um menor desvio. Ainda, segundo os autores, quanto mais elevado o nível de escolaridade, mais alto é conhecimento sobre os desvios públicos, o que tende a esses desvios serem menores. Por fim, o *software* econométrico utilizado foi o Stata/MP 13.0.

5.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados então foram colhidos rodando o modelo para a variável dependente *broad* e para *narrow*.

5.5.1 Broad

Pela Tabela 3, observam-se os resultados referentes à classificação *broad*.

Tabela 3 - Resultados Broad

Cross-Section						
<u>broad</u>	<u>Coef.</u>	<u>Std. Err.</u>	<u>t</u>	<u>P> t </u>	<u>[95% Conf. Interval]</u>	
<u>fpm_percapita</u>	-8.25e-06	4.53e-06	-1.82	0.069*	-0.000171	6.46e-07
<u>anoescolaridade</u>	-.0377799	.0180107	-2.10	0.036**	-.0731126	-.0024472
<u>rendatotal</u>	-.0000167	.0001066	-0.16	0.875	-.0002259	.0001924
<u>desemprego</u>	.4196254	.2015652	2.08	0.038**	.0242023	.8150485
<u>_cons</u>	.8024122	.046822	17.14	0.000	.7105585	.8942658
<u>R2 Ajustado</u>	0.0107					
<u>Estatística F</u>	0.0012					
<u>Obs</u>	1325					

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: Valores com (*) indicam significância estatística ao nível de 10%, valores com (**) indicam significância estatística ao nível de 5%.

Assim, tem-se que a hipótese da existência de relação do aumento do fpm e potencialidade de corrupção pode ser aceita ao nível de 10%. Logo, há indícios que o aumento de transferência federal para municípios aumentam a corrupção fraca, como definida por Brollo (2013), corroborando para o estudo da pesquisadora.

Ainda, ano de escolaridade e desemprego são significantes ao nível de 5%, porém renda total não é significativa.

5.5.2 Narrow

Pela Tabela 4, observam-se os resultados referentes à classificação *narrow*.

Tabela 4 - Resultados *Narrow*

<u>narrow</u>	<u>Coef.</u>	<u>Std. Err.</u>	<u>t</u>	<u>P> t </u>	<u>[95% Conf. Interval]</u>	
<u>fpm_percapita</u>	-5.02e-06	4.78e-06	-1.05	0.294	-0.000144	4.35e-06
<u>anoscolaridade</u>	-0.0508048	.0189763	-2.68	0.008***	-0.0880317	-0.0135779
<u>rendatotal</u>	-.00011	.0001123	-0.98	0.327	-.0003304	.0001103
<u>desemprego</u>	.786367	.2123714	3.70	0.000***	.3697448	1.202989
<u>cons</u>	.5009319	.0493322	10.15	0.000	.4041539	.59771
R2 Ajustado: 0.0271						
Estatística F: 0.0000						

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: valores com (***) indicam significância estatística ao nível de 1%.

Assim, contrariando Brollo (2013) e diferentemente dos resultados *broad*, não há indícios de que um aumento de FPM cause aumento da corrupção estrita.

Anos de escolaridade e desemprego, porém, são significantes ao nível de 1%. Renda é novamente não significativa.

6 CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se verificar se há indícios entre a relação de corrupção municipal e aumento de FPM, compreendendo os municípios sorteados pela CGU e as variáveis propostas pelo censo 2000. Tal hipótese foi testada por meio de regressão “*cross-section*”, sendo a variável dependente a classificação de potencialidade de corrupção dos municípios.

Verificou-se que, apesar do trabalho da autora proposto, há indicativos de uma relação entre as variáveis analisadas no caso *broad*, mas não há tal evidência no caso *narrow*. É válido ressaltar que os resultados são referentes aos municípios sorteados; portanto, inferências sobre todos os municípios não são aplicáveis à conclusão desse trabalho.

A variável exógena FPM, que representa o foco de análise do trabalho, foi não significativa para classificação de corrupção estrita e significativa para corrupção larga.

As contribuições deste trabalho podem ser expressas em dois pontos principais: análise histórica do federalismo e transferências federais para municípios aplicando ao caso brasileiro e aplicação de uma variável per capita exógena captando os efeitos das transferências federais – *fpmpercapita*.

O presente trabalho, apesar de contar com um número razoável de observações na regressão, não contou com variáveis políticas, o que pode comprometer a eficiência da análise, mas não invalidar o modelo proposto. Além disso, a própria classificação de “*broad*” e “*narrow*” é feita de forma subjetiva, o que torna qualquer teste menos preciso.

Com futuras contribuições, sugere-se a inclusão de variáveis políticas, testes individuais para cada sorteio da loteria, além da análise de resíduos e análise do porquê de resultados diferentes para as classificações.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Descentralização fiscal: revendo ideias. **Ensaio FEE 15**, 1994, p. 353-89.
- ARMANTIER, O.; BOLY, A. A controlled field experiment on corruption. **European Economic Review**, v. 55, n. 8, 2011, p. 1072-1082.
- BARTOLINI, D.; BLÖCHLIGER, H.; STOSSBERG, S. Fiscal decentralisation and regional disparities. **Economics Department Working Paper** (forthcoming). Paris, 2016.
- BEEKMAN, G.; BULTE, E.; NILLESEN, E. Corruption, investment and contributions to public goods: Experimental evidence from rural Liberia. **Journal of public economics**, v. 115, 2014, p. 37-47.
- BOADWAY, Robin; TREMBLAY, Jean-François. Reassessment of the Tiebout model. **Journal of Public Economics**, Elsevier, v. 96, n. 11, 2012, p. 1063-1078.
- BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988 – O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional n. 15, de 1996. **Boletim Senado Federal**, a. 47, n. 187, 2010.
- BREMAEKER, F. E. J. **Reforma tributária: vantagem ou desvantagem para os municípios**. Transparência Municipal. Salvador, 2011.
- BROLLO, Fernanda et al. The political resource curse. **The American Economic Review**, v. 103, n. 5, 2013, p. 1759-1796.
- CARVALHO, J. M. Federalismo y centralización em el imperio brasileño. In: CARMAGNANI, M. (coord.) **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de México: El Colegio de México, 1993.
- CUNHA, Jesse M. Testing paternalism: cash versus in-kind transfers. **American Economic Journal**, Applied Economics, v. 6, n. 2, 2014, p. 195-230.
- FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. **Journal of Public Economics**, v. 96, n. 9, 2012, p. 712-726.
- GALIANI, Sebastiani; GERTLER, Paul; SCHARGRODSKY, Ernesto. School decentralization: helping the good get better, but leaving the poor behind. **Journal of Public Economics**, v. 92, n. 10-11, 2008, p. 2106-2120.
- GASPARINI, C.; MIRANDA, R. Evolução dos Aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios. IPEA, **Texto para Discussão 1246**, 2006.
- GRAMLICH, Edward M. Excessive government spending in the U.S.: fact and theories. **Working Paper Series**, v. 87. Research Institute of Industrial Economics, 1983.

HAYEK, Friedrich. The use of knowledge in society. **American Economic Review**, v. 35, n. 4, 1945, p. 519-30.

INMAN, Robert; RUBINFELD, Daniel. Economics of federalism. **Oxford Handbook of Law and Economics**, 2014.

LITSCHIG, Stephan; MORRISON, Kevin. The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction. **American Economic Journal. Applied Economics** 19, 2013.

MATTOS, E.; ROCHA, F.; ARVARTE, P. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, v. 41, n. 2. São Paulo, 2011, p. 239-267.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, 1995.

MENDES, Marcos. **Proposta para um novo federalismo fiscal**: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas. Brasília: Banco Central do Brasil (DIPOM), 1994.

OATES, Wallace E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLKEN, B. A. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public economics**, v. 93, n. 7, 2009, p. 950-964.

REGATIERI, R. R. **Tributos municipais**: um mecanismo de aplicação da política municipal e sua relação com os resultados eleitorais. [Dissertação de mestrado em Economia de Empresas – Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas]. São Paulo, 2013.

SHIKIDA, C. **Emancipação de municípios em Minas Gerais (1995)**: uma abordagem novo-institucionalista e de escolha pública. [Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo]. São Paulo, 1998.

SLACK, E. Local fiscal response to intergovernmental transfers. **The Review of Economics and Statistics**, v. 62, n. 3, 1980, p. 364-370.