

# Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial

Associado à Fundação Armando Alvares Penteado - FAAP  
Rua Ceará, 2 – 01243-010 – São Paulo SP – Tel. (11) 3824-9633 / Fax: 3825-2637  
[www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br) / [ifbe@braudel.org.br](mailto:ifbe@braudel.org.br)



## **REFORMA CONSTITUCIONAL, DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E *RENT SEEKING BEHAVIOUR*: o caso dos municípios brasileiros<sup>1</sup>**

Marcos Mendes  
(Cadeira de Pesquisas Octávio Gouvêa de Bulhões)

### RESUMO

Em 1988 o Brasil promulgou nova constituição que aumentou a receita fiscal dos governos municipais e deu autonomia aos poderes legislativo federal e locais para definir suas próprias despesas e salários. A combinação desses fatores abriu espaço para que os legislativos locais se apropriassem de parte do acréscimo de receita municipal. Modelo econométrico em cross-section mostra que o *rent seeking behaviour* é mais intenso nos municípios mais pobres. Isto reduz a capacidade dos governos locais para investir em setores como educação e saúde, perpetuando a pobreza local.

---

<sup>1</sup> Agradecimentos: João Ricardo Faria, Sérgio Guimarães Ferreira e José Roberto Afonso comentaram e fizeram importantes sugestões a este trabalho. Naércio A. Menezes Filho comentou o modelo econométrico. Cleber U. Oliveira da Secretaria do Tesouro Nacional gentilmente cedeu informações estatísticas aqui utilizadas. Nenhum deles, como de praxe, tem responsabilidade por eventuais erros.

## 1) INTRODUÇÃO

A constituição brasileira, promulgada em 1988, promoveu uma descentralização fiscal que aumentou significativamente a receita dos governos municipais. Pela constituição até então vigente, os governos federal e estaduais detinham o poder de arrecadar os principais tributos e pouco transferiam aos governos municipais. A nova constituição ampliou a competência tributária dos municípios e, principalmente, obrigou os governos federal e estaduais a repassar aos municípios uma fatia maior de suas arrecadações.

A teoria de finanças públicas<sup>2</sup> apresenta vários argumentos favoráveis à descentralização fiscal e administrativa, o que nos levaria a esperar uma maior eficiência do setor público brasileiro após à reforma constitucional. Argumenta-se que os governos locais estão mais próximos da população e que, por isso, melhor conhecem as preferências de seus cidadãos. Também é dito que os cidadãos têm poder de influir sobre as decisões dos governos locais, definindo as prioridades de gastos. Além disso, a concorrência entre municípios pela atração de moradores e empresas induziria a eficiência dos governos locais, levando a menor tributação e melhor qualidade dos serviços.

Tanzi (1995), por outro lado, apresenta interessante *survey* sobre problemas nos processos de descentralização que tendem a reduzir ou anular seus benefícios. Podem-se citar, por exemplo, a menor qualificação e escolaridade dos funcionários municipais, a restrita capacidade de arrecadação tributária dos municípios e a captura dos órgãos de governos por grupos de interesse locais.

É neste último ponto que está focado o presente trabalho. A nova constituição não só promoveu a descentralização fiscal, mas também deu ampla autonomia aos poderes legislativo e judiciário para definir suas despesas e salários; ampliou o poder de veto dos poderes legislativos sobre as ações dos prefeitos municipais; e facilitou a criação de novos municípios. A combinação desses fatores estimulou a adoção de comportamento *rent seeking* por parte dos agentes públicos.

Uma das faces do comportamento *rent seeking* é o elevado gasto dos municípios com a manutenção do poder legislativo (em especial, com os salários de vereadores e seus assessores). O presente trabalho procura mostrar uma importante característica deste processo: quanto mais pobre é o município, maior é a parcela da receita local absorvida pelo poder legislativo. Este é um ponto bastante relevante, visto que os municípios brasileiros têm grande potencial para redução da pobreza através de serviços públicos como educação fundamental, saneamento básico e medidas preventivas de saúde. Quando são justamente os municípios mais pobres que desviam os recursos municipais para despesas legislativas, está-se perdendo grande oportunidade de redução da pobreza.

A seção 2 mostra porque, no quadro institucional criado pela constituição brasileira de 1988, a despesa legislativa tem sido um importante veículo de apropriação de recursos públicos. Na seção 3 são apresentadas estimativas de um modelo de regressão linear, formado por uma cross-section com informações a respeito de 3.833 municípios<sup>3</sup>; em que fica nítida a relação direta entre nível de pobreza e despesa legislativa municipal.

---

<sup>2</sup> Bird (1993), Boadway, Roberts & Shah (1994), Gramlich (1993), Oates (1993).

<sup>3</sup> Esses 3.833 municípios foram considerados por terem todos os dados necessários para esse estudo

## 2) A CONSTITUIÇÃO DE 1988, DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL, DESPESA LEGISLATIVA E RENT-SEEKING

Em 1988, antes de a nova constituição entrar em vigor, os municípios arrecadavam o equivalente a 2,9% de todos os tributos do país, e recebiam transferências federais e estaduais equivalentes a 7,8% de toda a receita pública, totalizando 10,7%. Em 1997, em plena vigência das novas regras constitucionais, os municípios arrecadavam 5% da receita nacional e recebiam outros 11,1% em transferências: uma receita total de 16,1%<sup>4</sup>.

A descentralização fiscal baseou-se fortemente nas transferências de valores arrecadados pela União e pelos estados para os municípios. De fato, em uma comparação internacional, o Brasil é um país com alto fluxo de transferências estaduais e federais e baixa participação da receita própria municipal. A tabela abaixo mostra que a receita tributária dos municípios brasileiros representa 18% da receita total, enquanto as transferências representam quase 62%.

Em outros países da América Latina, como Colômbia, Bolívia e Chile a receita tributária municipal é mais representativa, superando os 30%<sup>5</sup>. Se compararmos com países de governos federativos e grande extensão territorial (características típicas brasileiras), como EUA, Canadá e Austrália o resultado também é uma arrecadação tributária responsável por mais de 30% das receitas.

**Tabela 1 - Receita Tributária e Transferências: participação na receita total (%)**

	RECEITA TRIBUTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS DE OUTROS NÍVEIS DE GOVERNO
Brasil (1991)	18,2	62,6
Colômbia (1986)	32,0	56,6
Bolívia (1992)	40,5	11,1
Chile (1988)	32,8	35,7
EUA (1991)	52,6	21,4
Canadá (1989)	39,4	44,8
Alemanha (1991)	34,0	27,5
Austrália (1991)	32,0	45,5

Fonte: Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 1993.

Uma análise desagregada mostra que em quase 40% dos municípios as transferências federais e estaduais representam mais de 95% da receita local, sendo praticamente nula a receita própria arrecadada. Shah (1994:42) considera que recebendo transferências tão elevadas “municipal governments in Brazil (...) should be the envy of all governments in developing as well as industrial countries.”

<sup>4</sup> Cifras estimadas por Afonso, Raimundo e Araújo (1998)

<sup>5</sup> Infelizmente não há dados disponíveis para México e Argentina, países da América Latina com estruturas econômicas mais assemelhadas ao Brasil

**Tabela 2 - Relação entre Transferências Correntes e Receita Corrente: distribuição dos municípios por faixas**

Transf Correntes/ Receitas Correntes	%	% Acumulado
100%	0,4%	0,4%
99 ≥ x > 100%	7,0%	7,4%
98 ≥ x > 99%	9,1%	16,5%
97 ≥ x > 98%	8,2%	24,7%
96 ≥ x > 97%	7,6%	32,4%
95 ≥ x > 96%	6,6%	38,9%
menos de 95%	61,1%	100,0%
TOTAL	100,0%	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Paralelamente à descentralização fiscal, diversos aspectos da Constituição brasileira aprovada em 1988 tornam os legislativos municipais brasileiros um espaço privilegiado para a prática da apropriação de recursos públicos. Em primeiro lugar, a nova constituição conferiu aos poderes legislativo e judiciário federais grande autonomia para a fixação de suas próprias despesas, em especial dos salários de seus dirigentes e funcionários. Tal dispositivo foi incorporado pelas constituições estaduais e municipais; abrindo espaço para os membros daqueles poderes ampliassem suas rendas.

De fato, estudo do Banco Mundial (1998, p. 33) mostra que “*between 1981 and 1995, real monthly earnings increased about 29% for federal employees (...). Earnings for judicial and legislative employees rose by more than 40% during these years*”. O mesmo estudo mostra ainda que o salário médio dos funcionários do legislativo e judiciário eram, em 1995, 31% superior ao dos funcionários da administração direta federal. O diferencial de salários entre o setor público e privado, já controlado por características específicas (sexo, escolaridade, cor e idade) aponta que os funcionários do legislativo e do judiciário ganhavam 44% a mais que os empregados do setor privado.

Quando se fala em termos de municípios, o perfil “rentista” do poder legislativo é também reforçado pelo fato de que, paralelamente ao aumento das transferências federais e estaduais para os municípios, a constituição de 1988 também facilitou a criação de novos municípios; que passaram a se multiplicar rapidamente em busca das significativas verbas federais postas à disposição dos governos locais. Entre 1991 e 1997 foram criados 1.016 municípios, um crescimento de 22%. A grande maioria sem condições mínimas para se sustentar, sendo altamente dependentes de transferências federais e estaduais<sup>6</sup>.

Disso resultou um expressivo aumento no número de cargos municipais. Em 1988 foram eleitos 43,8 mil vereadores<sup>7</sup>. Nas eleições de 1996 esse número já havia subido para 58,2 mil<sup>8</sup>. Ou seja, em 8 anos criaram-se 14,4 mil cargos de vereador. A expansão não se deu apenas como reflexo da criação de novos municípios. As jurisdições mais

<sup>6</sup> Sobre a multiplicação de municípios ver Mendes (1999), Mendes (2000) e Shikida (1998)

<sup>7</sup> Fonte: TSE – registro consolidado das eleições municipais

<sup>8</sup> Fonte: Dados Eleitorais do Brasil (Jairo Nicolau – Organizador).

antigas também aumentaram o número de vagas em suas câmaras. São Paulo, o maior município do país, por exemplo, tinha 33 vereadores antes de 1988 passando a 55 em 1996.<sup>9</sup>

O sistema eleitoral brasileiro também reforça o perfil rentista dos legislativos municipais. Campanhas eleitorais de alto custo, financiadas individualmente pelos candidatos, estimulam a formação, ao longo do mandato, de fundos próprios para financiamento da reeleição.<sup>10</sup> Associe-se a isto o fato de que a nova Constituição ampliou o poder de veto dos vereadores às propostas do prefeito; e tem-se como resultado que os integrantes dos legislativos municipais ganharam poder de barganha junto ao prefeito (que é o responsável pela elaboração do orçamento) para ampliar sua fatia nas verbas municipais.

A consequência dessa nova ordem constitucional foi o elevado valor consumido pelos legislativos municipais. A tabela 3 mostra que, em média, em 1996, para cada Real gasto pelos municípios com serviços associados a habitação e urbanismo, foram gastos R\$ 3,46 em “despesas legislativas”. Ou seja, uma função administrativa básica das prefeituras, que é cuidar da limpeza e manutenção de vias públicas e da organização urbanística da cidade, teve verba muito inferior àquela alocada para os legislativos locais. O gasto com vereadores equivalia, ainda, a 92% do valor aplicado em saúde e saneamento ou 64% da despesa com educação e cultura; que são duas das principais funções constitucionais dos municípios brasileiros. Esses dados parecem sintetizar, com clareza, a intensidade da apropriação de recursos exercida pelos legislativos municipais.

**Tabela 3 - Relação Média entre Despesa Legislativa e Despesa com Outras Funções de Governo: 1996**

Habitação e Urbanismo	3,46
Saúde e Saneamento	0,92
Educação e Cultura	0,64

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Esse processo de *rent seeking* torna-se ainda mais danoso quando se constata que ele teve maior intensidade nos municípios mais pobres. Justamente as comunidades que mais necessitam de serviços públicos como educação fundamental, assistência à saúde, e saneamento básico. Este ponto é mostrado na próxima seção.

### 3) POBREZA E DESPESA LEGISLATIVA

Nesta seção pretende-se testar a seguinte hipótese: quanto mais pobre é a população de um município, maior é a parcela da receita municipal consumida pelo legislativo local.

<sup>9</sup> Em 1988 havia, em média, 9,4 vereadores por município. O número mínimo estabelecido pela Constituição é de 9 vereadores por município. Os municípios criados entre 1988 e 1996 foram, em sua maioria, de pequenas dimensões. Devia-se esperar, portanto, que a média de vereadores por município se mantivesse próxima de 9. Contudo, em 1996, essa média passou para 11,1. Logo, os novos cargos de vereadores surgiram não só nos novos municípios, mas também da ampliação do número de cadeiras nas câmaras já existentes.

<sup>10</sup> Sobre as idiosincrasias do sistema eleitoral brasileiro ver Mainwaring (1991).

Dispõe-se de dados em *cross-section* relativos a 3.833 municípios. Essa amostra representa 70% do total de 5.507 municípios existentes no país em 1996. A seguir faz-se uma sumária descrição das variáveis envolvidas.

Toma-se como variável dependente a *participação da despesa legislativa na receita total do município no ano de 1996 (leg)*: a despesa legislativa compreende toda a despesa corrente e de capital realizada pela Câmara Municipal. Este valor é dividido pela receita orçamentária total, excluídas as operações de crédito<sup>11</sup>.

A variável explicativa de interesse é o *índice de condições de vida (icv)*: utilizada para medir o nível de pobreza/riqueza médio de cada município, esta variável é uma extensão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pelas Nações Unidas, e que se baseia em indicadores de longevidade, educação e renda. O ICV é calculado a partir dos dados do censo demográfico de 1991 e usa metodologia similar à do IDH, “mas incorpora um conjunto maior de dimensões e de indicadores de desempenho sócio-econômico. Resulta da combinação de vinte indicadores básicos agregados em cinco dimensões: renda, educação, infância, habitação e longevidade”<sup>12</sup>.

Trata-se, portanto, de um indicador amplo de pobreza, que não mede apenas a renda monetária, mas também a qualidade de vida dos indivíduos e quão equipado eles estão para buscar, ao longo do tempo, a melhoria das condições em que vivem; em especial, o indicador mede a capacidade dos eleitores para fiscalizar os governantes locais e a sua maior ou menor vulnerabilidade à barganha de favores clientelistas em troca de voto.

O ICV varia em uma escala de 0 a 1; sendo considerados como de baixa condição de vida os municípios com índice igual ou menor a 0,5; de média condição de vida aqueles entre 0,5 e 0,8; e de alta condição de vida os que estiverem acima de 0,8.

Como visto ao final da seção anterior, as despesas legislativas são muito elevadas em relação as despesas como educação, saúde e saneamento. Estas despesas, por sua vez, podem ter impacto sobre o ICV. Logo surge uma dúvida quanto à exogeneidade da variável ICV em relação à variável dependente. Contudo, como estamos utilizando o ICV de 1991 e dados financeiros de 1996, a defasagem de tempo faz com que o ICV de 1991 funcione como uma variável instrumental para o ICV de 1996, resolvendo o problema de eventual endogeneidade da variável explicativa.

Diversas são as variáveis de controle utilizadas, que são descritas a seguir:

*receita orçamentária total, excluídas as operações de crédito (rt)*: trata-se da variável que entra no denominador da variável explicativa (*leg*). É preciso incluí-la uma vez que a alta participação do legislativo na receita total pode ser resultado tanto de uma baixa receita local (denominador), quanto de uma alta despesa legislativa (numerador). Interessa-nos apenas o segundo fenômeno. Portanto, é preciso introduzir um controle para isolar o primeiro fenômeno.

<sup>11</sup> Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

<sup>12</sup> IPEA, IBGE, PNUD e Fundação João Pinheiro (1998:5). O Índice de Condições de Vida foi calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a Fundação João Pinheiro, com base nos dados do Censo Demográfico de 1991-. O anexo I lista as variáveis utilizadas no cálculo do Índice.

*população (pop)*: total da população residente no município em 1996<sup>13</sup>. Quanto maior a população, maior tende a ser a complexidade dos assuntos municipais e, em conseqüências, os custos da câmara de vereadores. Esta variável é incluída no modelo tanto pelo seu valor original, quanto pelo seu valor ao quadrado (*pop2*), como forma de captar a existência de não-linearidade na relação da variável com as despesas legislativas: os custos fixos de uma câmara municipal (prédios, equipamentos, materiais de escritório) tendem a ter menor peso para as finanças de municípios maiores.

*número de vereadores eleitos no município nas eleições de 1996 (ver)*<sup>14</sup>. É intuitivo que quanto mais vereadores tem uma cidade, maior a parcela das receitas municipais consumidas pelas atividades legislativas. Pelos mesmos motivos que no caso da variável “população”, o número de vereadores também é considerado pelo seu valor ao quadrado (*ver2*). É importante incluir esta variável dado que a Constituição estabelece um número mínimo de 9 vereadores por município; com isso o custo do legislativo para municípios pequenos torna-se proporcionalmente maior.<sup>15</sup>

*dummies de região geográfica, que indicam se o município pertence à região Norte (N), Nordeste (NE), Centro-Oeste (CO), Sul (S) ou Sudeste (SE)*. A forte correlação entre nível de pobreza e a localização na região nordeste exige que se introduza esse controle<sup>16</sup>.

*dummy indicando se o município pertence a alguma área metropolitana (metropo)*. Os municípios centrais das áreas metropolitanas não se incluem neste grupo. Esse controle justifica-se pelo fato de que os municípios metropolitanos periféricos têm características muito distintas dos municípios interioranos. Em primeiro lugar, concentram grande contingente de população pobre. Em segundo lugar, costumam atuar como *free riders* em relação aos serviços públicos ofertados pelos municípios centrais; o que libera recursos para serem apropriados pelo poder legislativo.

*dummy para os municípios que abrigam a sede do governo estadual (cap)*: as capitais de estado constituem, em sua maioria, núcleos urbanos mais complexos e distintos dos demais municípios.

*dummy indicando se o município foi criado após à promulgação da nova constituição (novo)*. Como afirmado anteriormente, a Constituição de 1988 estimulou a criação de novos municípios; não só ao aumentar as transferências federais para os governos locais; mas também ao estabelecer regras pouco rígidas para a criação de novos municípios. Assim há a possibilidade de que municípios novos, criados com o objetivo de atrair rendas federais, tenham maior propensão a fazer gastos em favor de grupos de interesse, em especial, em fazer despesas legislativas.

---

<sup>13</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,1998)

<sup>14</sup> Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>15</sup> Esta informação não está disponível para 57 municípios da amostra. Por isso, nas regressões em que se utiliza o número de vereadores, tais municípios são excluídos.

<sup>16</sup> Fonte: IBGE (1998)

*percentual de população urbana na população total (urb)*: municípios urbanos e rurais tendem a ter distintos padrões políticos e administrativos, bem como de participação dos eleitores; o que pode influenciar os gastos legislativos.

*participação das transferências correntes na receita corrente total (tcrc)*: há diversos motivos para se acreditar que esta variável influencie a despesa legislativa. Em primeiro lugar, é possível que as comunidades sejam menos responsáveis ao decidir como alocar a despesa pública quando esta não é financiada por recursos extraídos da própria comunidade. Em segundo lugar, quanto maior a importância das transferências, maior o benefício obtido com a nova regra constitucional (seja porque ela possibilitou a redução de impostos antes cobrados pelo município, seja porque ela aumentou o orçamento municipal).

A Tabela 4 faz uma descrição geral das variáveis. Cumpre ressaltar a grande amplitude de variação da variável explicativa (*icv*), que em uma escala teórica de 0 a 1, apresenta valores entre 0,3 e 0,85; o que permite uma adequada identificação do modelo a ser estimado. Ressalta-se também que, apesar de representar 70% do universo estudado, a amostra contém um viés de seleção. Isto porque o Índice de Condições de Vida (*icv*) foi calculado com base nos dados do Censo Demográfico de 1991. Como a maioria das administrações locais criadas na recente onda de multiplicação municipal surgiram após 1991, os novos municípios estão sub-representados na amostra. De fato, a Tabela 3 mostra que apenas 2% da amostra utilizada constitui-se de novos municípios.

**Tabela 4 - Média, Desvio Padrão, Valores Mínimos e Máximos das Variáveis Utilizadas**

	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MÍNIMO	MÁXIMO
LEG	0,053	0,031	0,001	0,533
ICV	0,626	0,122	0,323	0,858
RT (R\$)	7.201.094	96.489.498	651.879	5.607.945.949
POP	27.331	186.294	768	9.839.066
VER	11,3	3,5	7	55
N	0,03	0,18	0	1
NE	0,30	0,46	0	1
CO	0,09	0,29	0	1
SE	0,35	0,48	0	1
S	0,22	0,42	0	1
URB	0,60	0,23	0,02	1
METROPO	0,08	0,28	0	1
CAP	0,0029	0,07	0	1
TCRC	0,89	0,11	0,15	1,00
NOVO	0,02	0,15	0	1

Estimou-se um modelo de regressão linear, por mínimos quadrados ordinários [com correção de heterocedasticidade pelo estimador consistente de White (1980)]:

$$LEG_i = c + \mathbf{b}' \cdot \mathbf{X} + \mathbf{d} \cdot ICV_i + \mathbf{e}_i \quad (1) \text{ onde:}$$

$c$  = constante;

$\mathbf{X}$  = vetor de variáveis de controle

$\mathbf{e}$  = erro aleatório



A Tabela 5 mostra o resultado de doze estimações distintas da equação (1). As estimações de I a X excluem os 11 municípios que em 1996 tinham mais de um milhão de habitantes<sup>17</sup>. Tal procedimento visa captar alguma influência que o grande peso dessas cidades possa vir a ter sobre a relação entre ICV e LEG.

**Tabela 5 - Resultado de Estimções do Modelo**

	C	ROMOC	POP	POP2	VER	VER2	N	NE	CO	S	METROPO	URB	CAP	NOVO	TCRC	ICV
(I)	0,1115 R2 AJUST=0,129 (0,0026)	1,04E-10 (2,79E-11)														-0,0942 (0,0041)
(II)	0,1112 R2 AJUST=0,129 (0,0070)	1,04E-10 (2,79E-11)													0,0003 (0,0053)	-0,0941 (0,0049)
(III)	0,0872 R2 AJUST=0,156 (0,0070)	-1,59E-10 (3,38E-11)	0,000000214 (2,05E-08)	-1,65E-13 (2,54E-14)											0,0190 (0,0052)	-0,0874 (0,0049)
(IV)	0,0879 R2 AJUST=0,159 (0,0052)	-1,65E-10 (3,36E-11)	0,000000125 (2,27E-08)	-6,07E-14 (2,5E-14)	0,0032 (0,0007)	-7,68E-05 (2,19E-05)										-0,0936 (0,0041)
(V)	0,0531 R2 AJUST=0,162 (0,0105)	-1,54E-10 (3,27E-11)	0,000000141 (2,36E-08)	-8,12E-14 (2,52E-14)	0,0033 (0,0007)	-8,24E-05 (2,31E-05)		0,0033 (0,0021)							0,0223 (0,0053)	-0,0785 (0,0037)
(VI)	0,0459 R2 AJUST=0,200 (0,0052)	-1,65E-10 (3,35E-11)	7,85E-08 (2,28E-08)	-1,75E-14 (2,38E-14)	0,0030 (0,0006)	-6,81E-05 (1,92E-05)	0,0303 (0,0042)	0,0161 (0,0019)	0,0171 (0,0021)	-0,0026 (0,0010)						-0,0397 (0,0071)
(VII)	0,0188 R2 AJUST= 0,206 (0,0039)	-1,54E-10 (3,16E-11)	8,73E-08 (2,28E-08)	-2,97E-14 (2,35E-14)	0,0032 (0,0006)	-7,46E-05 (2,00E-05)	0,0302 (0,0042)	0,0162 (0,0019)	0,0169 (0,0021)	-0,0030 (0,0010)	0,0067 (0,0016)				0,0206 (0,0050)	-0,0299 (0,0076)
(VIII)	0,0489 R2 AJUST=0,207 (0,0052)	-1,63E-10 (3,25E-11)	6,29E-08 (2,24E-08)	-1,5E-15 (2,35E-14)	0,0028 (0,0006)	-0,000062 (1,80E-05)	0,0285 (0,0043)	0,0156 (0,0019)	0,0166 (0,0021)	-0,0021 (0,0011)	0,0062 (0,0016)	0,0065 (0,0034)				-0,0483 (0,0081)
(IX)	0,0196 R2 AJUST=0,211 (0,0092)	-1,53E-10 (3,16E-11)	8,33E-08 (2,28E-08)	-2,51E-14 (2,34E-14)	0,0031 (0,0006)	-7,06E-05 (1,93E-05)	0,0282 (0,0043)	0,0154 (0,0019)	0,0161 (0,0021)	-0,0022 (0,0011)	0,0067 (0,0016)	0,0071 (0,0038)			0,0231 (0,0052)	-0,0388 (0,0084)
(X)	0,0197 R2 AJUST=0,210 (0,0092)	-1,54E-10 (3,17E-11)	8,55E-08 (2,32E-08)	-2,39E-14 (2,29E-14)	0,0030 (0,0006)	-7,02E-05 (1,93E-05)	0,0283 (0,0043)	0,0155 (0,0019)	0,0161 (0,0021)	-0,0021 (0,0011)	0,0066 (0,0016)	0,0071 (0,0038)	-0,0058 (0,0067)	-0,0022 (0,0023)	0,0232 (0,0052)	-0,0386 (0,0085)
(XI)	0,0169 R2 AJUST=0,209 (0,0089)	-1,03E-10 (2,79E-11)	4,46E-08 (1,39E-08)	2,27E-15 (8,26E-16)	0,0037 (0,0006)	-8,63E-05 (1,74E-05)	0,0285 (0,0043)	0,0158 (0,0019)	0,0165 (0,0021)	-0,0017 (0,0011)	0,0067 (0,0016)	0,0072 (0,0038)	-0,0069 (0,0066)	-0,0022 (0,0023)	0,0217 (0,0052)	-0,0394 (0,0085)
(XII)	0,0152 R2 AJUST=0,209 (0,0089)	-9,96E-11 (2,89E-11)	4,01E-08 (1,27E-08)	2,59E-15 (8,14E-16)	0,0039 (0,0006)	-9,34E-05 (1,77E-05)	0,0289 (0,0043)	0,0161 (0,0019)	0,0171 (0,0021)		0,0067 (0,0016)	0,0075 (0,0039)			0,0217 (0,0052)	-0,0412 (0,0083)

O coeficiente de interesse é aquele associado à variável ICV, que se apresenta na última coluna da tabela. Como esperado, ele é negativo em todas as estimações. Revela, portanto, uma relação inversa entre condições de vida e despesa legislativa. Os valores entre parênteses são os erros padrões, que indicam alta significância do parâmetro estimado, que tem 100% de probabilidade de ser diferente de zero em todas as estimações.

A estimação I usa apenas *RT* como variável de controle. Ela espelha uma correlação entre despesa legislativa e *ICV* contaminada pelas demais características dos municípios que afetam tanto *LEG* quanto *ICV*. À medida que vão sendo introduzidas as variáveis de controle, tal efeito vai sendo expurgado do coeficiente de *ICV*.

É importante observar a transição da estimação IV para a estimação V. Nesta última é introduzida como controle a variável dummy para municípios nordestinos. Surgem sinais claros de existência de colinearidade entre essa dummy e o *ICV*. Em primeiro lugar, o desvio padrão do coeficiente de *ICV* multiplica-se por 2 quando é introduzida a variável *NE*, reduzindo-se a precisão de estimação do parâmetro de interesse.

Na estimação V são introduzidas variáveis dummies indicando a localização dos municípios nas demais regiões do país. O coeficiente de *NE* cresce substancialmente e torna-se altamente significativo, o que indica a instabilidade do coeficiente e de sua

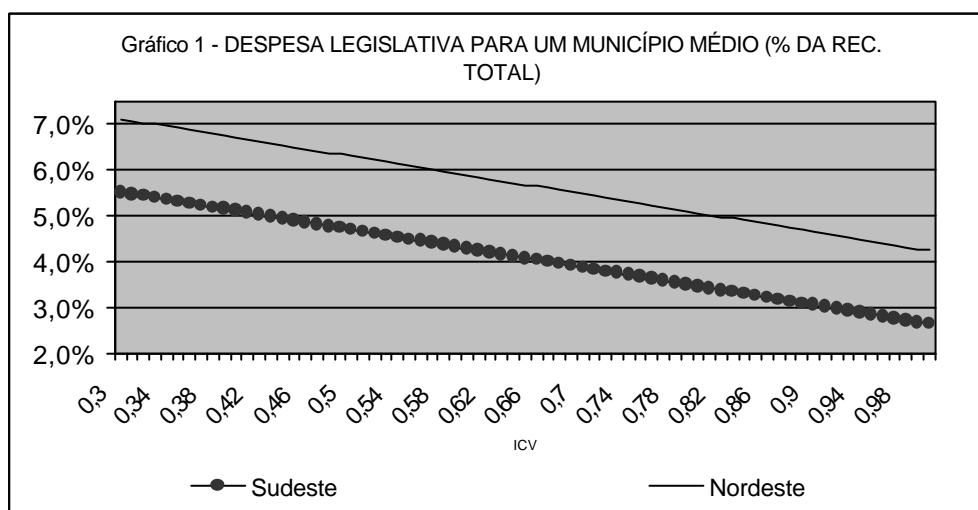
<sup>17</sup> São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Belém, Goiânia, Manaus e Fortaleza.

significância. Ou seja, a colinearidade não permite separar, com clareza, o efeito da posição geográfica e do nível de pobreza sobre a despesa legislativa.

O grande problema da colinearidade entre regressores é aumentar o desvio padrão do coeficiente de interesse a ponto de gerar dúvidas sobre a sua significância. Este problema, contudo, não ocorre aqui. Apesar do aumento no desvio padrão do coeficiente de ICV ainda assim são obtidas estimativas altamente significativas de uma relação inversa entre LEG e ICV.

A estimação XI mostra que a inclusão de 10 grandes municípios<sup>18</sup> não afeta significativamente o coeficiente de ICV, que se mantém em  $-0,039$ . A estimação XII continua incluindo os 10 grandes municípios mas exclui as variáveis de controle que, na estimação X, não são significativas a 10%: o coeficiente de ICV não se altera significativamente.

O Gráfico 1 ilustra a relação entre despesa legislativa e ICV para um município hipotético cujas características sejam a média da amostra utilizada, e que (por simplificação) tenha todas as variáveis dummy com valor zero (utilizam-se os coeficientes estimados no modelo XII). Mostra ainda a diferença entre um município médio da região sudeste e um município médio da região nordeste.



#### 4) COMENTÁRIOS SOBRE OS RESULTADOS E PROPOSTAS DE POLÍTICA

A interpretação que se pode fazer dos resultados é a de que é maior a intensidade do comportamento *rent seeking* nas comunidades mais pobres. Entre os determinantes do Índice de Condições de Vida está o nível educacional. Nas áreas de menor ICV é menor o nível educacional, havendo menor discernimento para acompanhar e opinar sobre os negócios governamentais. Além disso, as carências de renda, habitação e saúde podem elevar a utilidade marginal da barganha do voto por favores clientelistas, facilitando a eleição de políticos oportunistas ao poder municipal.

<sup>18</sup> O Rio de Janeiro, segundo maior município do país, não foi incluído por não haver informação disponível sobre sua despesa legislativa.

Uma outra interpretação aparentemente possível seria a de que não existiria diferença na intensidade com que agentes públicos apropriam-se de renda municipal nos municípios de maior ou menor ICV. O que os resultados acima estariam refletindo seria o fato de que nos municípios de maior ICV a máquina pública é, em geral, mais complexa. Existem empresas públicas, autarquias, sub-prefeituras e diversos outros órgãos que podem ser utilizados pelos vereadores como fonte de recursos a serem apropriados. O caso clássico seria o da cidade de São Paulo, o maior e mais rico município do país, na qual o comando das regiões administrativas da cidade é, tradicionalmente, negociado entre prefeito e vereadores. Já nos municípios mais pobres, a estrutura de governo seria mais simples, e a despesa da câmara de vereadores um dos poucos veículos de apropriação de recursos.

Contudo, deve-se observar que as variáveis de controle utilizadas impedem que se faça esse tipo de interpretação. Variáveis como tamanho da população, percentual de urbanização e *dummies* para capitais de estado e para município metropolitano parecem ser suficientes para que o resultado obtido seja condicional à complexidade da máquina administrativa municipal. A semelhança dos parâmetros estimados com e sem a inclusão dos grandes municípios também afasta a possibilidade de a complexidade administrativa estar afetando o parâmetro estimado para ICV.

As estimações realizadas na seção anterior utilizaram o ICV de 1991 como variável instrumental para o ICV de 1996, visto que o ICV pode não ser exógeno à despesa legislativa. De fato, a tabela 3 mostra que a despesa legislativa equipara-se, em valor, às despesas municipais com saúde e saneamento e são muito superiores às despesas com habitação e urbanismo. É bastante provável, portanto, que seguidos anos com este perfil de gastos levem a um agravamento das condições de vida municipal; visto que a despesa legislativa reduz a capacidade da administração municipal para investir em serviços públicos que possam reduzir a pobreza.

De fato, o município brasileiro é um agente público em posição estratégica para reduzir a pobreza. A Constituição Federal define como principais responsabilidades municipais serviços públicos com grande impacto sobre a pobreza: ensino fundamental, atendimento básico à saúde (inclusive saneamento básico e prevenção de epidemias) e assuntos de natureza local (o que inclui a urbanização de bairros pobres e favelas, programas habitacionais e a coleta e tratamento do lixo).

As propostas de política poderiam seguir em duas direções: a reversão ou o aprimoramento da descentralização fiscal. Não parece factível o retorno a centralismo fiscal pré-1988, visto que, apesar dos percalços, a descentralização tem gerado resultados positivos, principalmente com o surgimento de experiências administrativas inovadoras nos municípios.<sup>19</sup>

Em termos de aprimoramento da descentralização, seria interessante, em primeiro lugar, transformar parte das transferências fiscais não vinculadas a gastos específicos (o Fundo de Participação dos Municípios - FPM) em transferências vinculadas. O governo federal já tem utilizado os municípios como agentes executores dos programas federais de redução da pobreza. Programas como os de complementação de salários de professores primários, merenda escolar, alfabetização de adultos, agentes comunitários

---

<sup>19</sup> Figueiredo e Lamounier (1997) e Paulics (2000) analisam experiências bem sucedidas de administrações e inovações municipais.

de saúde e subsídios às famílias com crianças na escola; são financiados por recursos federais repassados aos municípios, sob a forma de transferências vinculadas. Os municípios se responsabilizam pela gerência dos programas. Seria o caso, então, de ampliar as verbas disponíveis para esses programas, reduzindo-se proporcionalmente as transferências de recursos não vinculados a gastos específicos. Obviamente, se não submetidos a uma fiscalização eficaz, as transferências condicionadas também poderiam se tornar alvo do mesmo processo de apropriação exercido sobre as transferências não condicionais.

Diversas iniciativas federais já em curso também podem contribuir para a redução do comportamento *rent seeking*. A lei de responsabilidade fiscal, já em vigor, impõe limite máximo às despesas dos poderes legislativo e judiciário, assim como estabelece padrões de boa gestão financeiras a serem obedecidos pelos três níveis de governo. A lei, contudo, vem sofrendo contestação quanto a sua constitucionalidade. Emenda constitucional limitando o gasto máximo com os legislativos municipais foi recentemente aprovada pelo Congresso Nacional. Mas como mostra Mendes (2000), os limites foram alargados pela negociação política, tornando a restrição pouco efetiva. Há também projetos de lei e de emenda constitucional que dificultam a criação de novos municípios que não tenham capacidade financeira para se sustentar e determinam a extinção de outros já criados. A aprovação desta legislação reduziria a brecha para criação de municípios com motivação *rent seeking*.

É importante, também, observar o coeficiente associado à variável TCRC. O seu valor positivo e significativo indica que quanto maior a dependência do município em relação a transferências correntes maior a participação da despesa legislativa na receita total. Evidencia-se, aqui, a idéia de que quando o cidadão local contribui pouco para os cofres do governo há maior espaço para o gasto ineficiente ou pouco criterioso. Nesse sentido ganha relevo o programa federal destinado a equipar e treinar os governos municipais para arrecadar seus próprios impostos, o que, a médio prazo, deve reduzir a dependência dos governos locais em relação às transferências.

Também tramita no Congresso Nacional projeto de reforma política que aumenta o poder dos partidos políticos sobre os seus membros e institui financiamento público de campanha. A sua aprovação reduziria o poder individual de barganha dos vereadores junto aos prefeitos, bem como a necessidade de acúmulo de fundos privados para o financiamento de campanha eleitoral. Diminuiriam, assim, os instrumentos e a motivação para a prática do *rent seeking*.

Em suma, é preciso trilhar o demorado caminho do aperfeiçoamento institucional, sob pena de se inviabilizar a descentralização fiscal.

## ANEXO ÚNICO

Indicadores que compõem o Índice de Condições de Vida:

- esperança de vida ao nascer;
- taxa de mortalidade infantil;
- porcentagem da população de 25 anos ou mais com:
  - menos de 4 anos de estudo
  - menos de 8 anos de estudo
  - mais de 11 anos de estudo
- número médio de anos de estudo da população com 25 anos ou mais;
- taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais;
- porcentagem de crianças entre 7 e 14 anos que não freqüentam a escola;
- defasagem escolar média das crianças de 10 a 14 anos;
- porcentagem das crianças de 10 a 14 anos com mais de um ano de atraso escolar;
- porcentagem de crianças de 10 a 14 anos que trabalham;
- renda familiar per capita média;
- grau de desigualdade (Theil-L);
- porcentagem de pessoas com renda insuficiente;
- insuficiência média de renda;
- grau de desigualdade na população com renda insuficiente;
- porcentagem da população que vive em domicílios com:
  - densidade superior a 2 pessoas por dormitório
  - materiais de construção duráveis
  - abastecimento adequado de água
  - instalações adequadas de esgoto

(IPEA, IBGE, PNUD e Fundação João Pinheiro (1998)).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. Brazil: from stability to growth through public employment reform. Report n. 16793-BR. Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington-DC, Banco Mundial, 1998.
- BIRD, Richard M. Threading the Fiscal Labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, Ohio, 1993.
- BOADWAY, ROBERTS, SHAH, Anwar. The Reform of Fiscal system in Developing and Emerging Market Economics: a federalism perspective. *World Bank, Policy Reserarch Working Paper*, n. 1259, 1994.
- FIGUEIREDO, Rubens, LAMOUNIER, Bolivar. As Cidades que dão Certo: experiências inovadoreas na administração pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, 1997.
- GRAMLICH, Edward M. A Policymaker's guide to fiscal decentralization. *National Tax Journal*, Ohio, v. XLVI, n. 2, p. 229-235, 1993.
- GREENE, William H. *Econometric Analysis*. 4ª Edição. Prentice Hall, New Jersey, 2000.
- IBGE. Base de Informações Municipais. CD-ROM. Rio de Janeiro, IBGE, 1998.
- IPEA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, IBGE, PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. CD-ROM. Brasília-DF, PNUD, 1998.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 29, p. 34-58, 1991.
- MENDES, Marcos J. Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial ([www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br)). São Paulo, 1999.
- \_\_\_\_\_. Governos Municipais no Brasil: eficiência, distorções e possíveis soluções. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial(em elaboração). São Paulo, 2.000.
- \_\_\_\_\_. Nota sobre Emenda Constitucional que Limita Gastos das Câmaras de Vereadores. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial ([www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br)). São Paulo, 2.000
- NICOLAU, Jairo M. (Org) Dados Eleitorais do Brasil: 1982-1996. IUPERJ/UCAM. Rio de Janeiro, Editora Revan, 1998.
- OATES, Wallace E. Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, Ohio, v. XLVI, n. 2, p. 237-243, 1993.
- PAULICS, Verônica (Org.). 125 Dicas: idéias para a ação municipal. São Paulo, Pólis/BNDES, 2000.
- SHIKIDA, Claudio D. Emancipação de Distritos em Minas Gerais (1995) como consequência de um Federalismo não tão preservador de mercados. *Seminário Nova Economia Institucional*. São Paulo, FEA – USP, 1998.
- TANZI, Vito. *Fiscal Federalism and decentralization: a review of some efficiency and Macroeconomic Aspects*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1995.
- WHITE, H. A heteroscedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroscedasticity. *Econometrica*, 48: 817-838, 1980.