

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**DOUTORADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**MICHELLE APARECIDA VIEIRA**

**DESCENTRALIZAÇÃO E CORRUPÇÃO: INDÍCIOS E EVIDÊNCIAS A PARTIR  
DAS CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**UBERLÂNDIA/MG**

**2022**

**MICHELLE APARECIDA VIEIRA**

**DESCENTRALIZAÇÃO E CORRUPÇÃO: INDÍCIOS E EVIDÊNCIAS A PARTIR  
DAS CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Área de Concentração: Contabilidade Financeira

Orientador: Prof. Dr. Lucimar Antônio Cabral de Ávila

**UBERLÂNDIA/MG**

**2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

V658d      Vieira, Michelle Aparecida, 1992-  
2022      Descentralização e corrupção [recurso eletrônico] : indícios e  
evidências a partir das constatações de auditoria nos municípios  
brasileiros / Michelle Aparecida Vieira. - 2022.

Orientador: Lucimar Antônio Cabral de Ávila.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa  
de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2022.5314>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Contabilidade. I. Ávila, Lucimar Antônio Cabral de, 1969-,  
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

---

CDU: 657

Glória Aparecida  
Bibliotecária - CRB-6/2047



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Contábeis

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1F, Sala 248 - Bairro Santa Monica,  
Uberlândia-MG, CEP 38400-902

Telefone: (34) 3291-5904 - www.ppgcc.facic.ufu.br - ppgcc@facic.ufu.br



**ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO**

Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico Número 025 - PPGCC				
Data:	30 de junho de 2022	Hora de início:	09:00 h	Hora de encerramento:	11:42h
Matrícula do Discente:	11813CCT006				
Nome do Discente:	Michelle Aparecida Vieira				
Título do Trabalho:	Descentralização e corrupção: indícios e evidências a partir das constatações de auditoria nos municípios brasileiros				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Contabilidade Pública				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	PPGCC01: Controladoria e Gestão Aplicada ao Setor Público				

Reuniu-se, por meio do sistema de web conferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade - UFU, Ricardo Rocha de Azevedo - UFU, Luiz Antônio Abrantes - UFV, Diogo Joel Demarco - UFRGS e Lucimar Antônio Cabral de Ávila - UFU, orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Lucimar Antônio Cabral de Ávila, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

**APROVADA**

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título descrito na tabela acima. O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Lucimar Antônio Cabral de Avila, Presidente**, em 30/06/2022, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Rocha de Azevedo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/06/2022, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/06/2022, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diogo Joel Demarco, Usuário Externo**, em 30/06/2022, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antônio Abrantes, Usuário Externo**, em 13/07/2022, às 10:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3638435** e o código CRC **EFA849F0**.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, e a São José, por estarem ao meu lado em todos os momentos, guiando as minhas ações e me mantendo firme e persistente diante de todas as dificuldades.

Agradeço a toda minha família, a meu pai Jadir e a minha irmã Joyce, por todo apoio e, especialmente, minha querida mãe (mama) Marlene, que não mediu esforços para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Minhas conquistas também são suas, mama! Também, ao meu irmão Michel (*in memoriam*), em quem busquei forças para nunca desistir dos meus sonhos. Saudade eterna!

Agradeço aos demais familiares e amigos, pelo incentivo, pela torcida e pelas orações. Mesmo distante sempre senti o carinho de vocês!

Agradeço aos colegas e amigos que fiz durante toda a minha vida acadêmica e que sempre estiveram comigo, em especial à Daniele Rodrigues e ao Rodrigo Leroy, por toda ajuda e pela amizade ao longo dos quatro anos de doutorado.

Agradeço aos colegas do curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (PPGCC/UFU), turma 2018-2022, por todas as contribuições ao meu projeto de tese. Também agradeço aos amigos do mestrado do PPGCC (Luana, Diná, Marlon, Raquel, Gabriel, Shirlei e Verônica), pelos momentos de descontração que tornaram o processo de doutoramento menos solitário.

Agradeço imensamente aos membros da banca de qualificação e defesa, Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino, Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo, Prof. Dr. Luiz Antônio Abrantes, Profa. Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade e Prof. Dr. Diogo Joel Demarco, por terem contribuído de forma significativa com o trabalho.

Agradeço especialmente ao meu orientador, professor Dr. Lucimar Antônio Cabral de Ávila, que sempre me apoiou em todas as decisões relacionadas à tese. Obrigada pela compreensão e incentivo ao longo de todo o curso!

Agradeço à UFU e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC), corpo docente e técnico, por proporcionar toda a estrutura necessária à realização do curso.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos órgãos de fomento CAPES e FAPEMIG, pela bolsa de estudos concedida, a qual oportunizou a realização deste sonho!

À minha mama, Marlene, por ser meu  
maior exemplo de ser humano.

Minha inspiração de vida!

**"Eu via sempre o Senhor perto de mim, pois, de fato, ele estava à minha direita para que eu não fosse abalado e, por isso, mantinha-se jubiloso o meu coração". (At 2, 25-26)**

## RESUMO

A descentralização tem sido incentivada em diversos países, sob o argumento de que a devolução de poderes e responsabilidades aos governos locais tende a aumentar a eficiência do setor público e promover uma maior responsabilização. No entanto, as experiências recentes têm evidenciado diversos problemas atrelados à transferência de autoridade aos governos locais, dos quais, o abuso de poder tem culminado em atos de corrupção. Sobre essa questão, a literatura do Federalismo Fiscal de Segunda Geração sugere que existem incentivos atrelados à estrutura fiscal do governo que podem induzir a resultados diversos que, na maioria das vezes são contrários ao interesse público. Nessa perspectiva, a Teoria da Escolha Pública (TEP) e a Nova Economia Institucional (NEI) têm oferecido importantes contribuições para o fortalecimento desse campo teórico. Conforme a TEP, as estruturas fiscais criam incentivos para os tomadores de decisão pública, que por serem egoístas e racionais, tendem a agir em interesse próprio. Para tanto, é necessário desenhar uma estrutura fiscal que incorpore um conjunto de restrições que limitem o poder dos agentes políticos. Frente a isso, a NEI contribui com este campo ao pressupor que os incentivos que influenciam estas decisões, embora presentes na estrutura fiscal do ente federativo, podem ser alterados na presença de instituições que submetam os funcionários a atuarem no interesse público. Nesse sentido, esse estudo teve como objetivo verificar o efeito da descentralização fiscal sobre os indícios de corrupção evidenciados pelos municípios brasileiros. Parte-se do pressuposto que essa relação, positiva ou negativa, é influenciada pelos incentivos presentes na estrutura fiscal do governo e da estrutura de governança presente no ambiente de decisão do gestor, e que estas condições variam quando considerado as diferenças socioeconômicas existentes na federação brasileira. Adotando como *proxy* para a corrupção municipal um indicador construído a partir das evidências apresentadas pelos auditores da Controladoria Geral da União (CGU), no âmbito do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, este estudo encontrou que: i) a corrupção reduz à medida que os municípios utilizam recursos oriundos do exercício de sua competência tributária; ii) a descentralização fiscal aumenta a corrupção quando exercida mediante a transferência de recursos, como ocorre com o FPM; iii) que a vinculação orçamentária de alguns recursos recebidos, como o Fundeb, embora busque restringir o aumento do gasto público ineficiente, tende a contribuir para o surgimento da corrupção, por vias do uso ineficiente do recurso público e iv) que tais resultados estão condicionados à existência de uma estrutura de governança local.

**Palavras Chave:** descentralização fiscal; corrupção; *accountability*; federalismo; coordenação

## ABSTRACT

Decentralization has been encouraged in various countries, on the grounds that the devolution of powers and responsibilities to local governments tends to increase the efficiency of the public sector and promote greater accountability. However, recent experiences have highlighted several problems linked to the transfer of authority to local governments, of which the abuse of power has culminated in acts of corruption. On this question, the Second Generation Fiscal Federalism literature suggests that there are incentives linked to the government's fiscal structure that can lead to different results that, most of the time, are contrary to the public interest. In this perspective, Public Choice Theory (PCT) and New Institutional Economy (NIE) have offered important contributions for the strengthening of this theoretical field. According to PCT, the fiscal structures create incentives for public decision makers, who, being selfish and rational, tend to act in their own interest. For this, it is necessary to design a fiscal structure that incorporates a set of restrictions that limit the power of two political agents. In contrast, NIE contributed to this field by assuming that the incentives that influence these decisions, which are already present in the fiscal structure of the federal entity, can be altered in the presence of institutions that subordinate officials to acting in the public interest. In this sense, this study had the objective of verifying the effect of fiscal decentralization on the indications of corruption evidenced by Brazilian municipalities. It is assumed that this relationship, positive or negative, is influenced by the incentives present in the fiscal structure of the government and the current governance structure in the manager's decision environment, and that these conditions vary when considering the existing socioeconomic differences in the Brazilian federation. Adopting as a proxy for municipal corruption an indicator constructed from the evidence presented by the auditors of the Controllershship Geral da União (CGU), not under the Public Sorteios Audit Program, this study found that: i) corruption reduced to the extent that municipalities use resources from the exercise of their tax jurisdiction; ii) fiscal decentralization increases corruption when exercised through the transfer of resources, as with the FPM; iii) that the direct linking of some resources received, such as Fundeb, seeks to restrict or increase inefficient public spending, tends to contribute to the emergence of corruption, through the inefficient use of public resources and iv) that these results are conditioned existence of a local governance structure.

**Keywords:** fiscal decentralization; corruption; accountability; federalism; coordination

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Quantidade de municípios sorteados e auditados por Estado da Federação (composição da amostra) .....	54
<b>Tabela 2:</b> Descrição das irregularidades classificadas como indícios de corrupção .....	65
<b>Tabela 3:</b> Número de irregularidades por Unidade da Federação .....	66
<b>Tabela 4:</b> Estatísticas descritivas das variáveis quantitativas .....	67
<b>Tabela 5:</b> Classificação dos municípios por porte populacional e número de irregularidades classificadas como corrupção .....	69
<b>Tabela 6:</b> Descrição das variáveis qualitativas .....	70
<b>Tabela 7:</b> Resultado do teste de <i>Goodness-of-fit</i> .....	70
<b>Tabela 8:</b> Resultados das estimações dos modelos de Regressão Binomial Negativo .....	71

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Estudos internacionais sobre os descentralização e corrupção.....	36
<b>Quadro 2:</b> Critérios técnicos usados pela CGU para classificar as ocorrências de corrupção ..	55
<b>Quadro 3:</b> Classificação das constatações como indícios de corrupção .....	56
<b>Quadro 4:</b> Descrição das variáveis utilizadas no modelo .....	61

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Construção da hipótese teórica .....	51
<b>Figura 2:</b> Distribuição da Frequência de irregularidades por regiões geográficas do Brasil ..	67

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF/88	Constituição Federal de 1988
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CTN	Código Tributário Nacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FINBRA	Finanças do Brasil
FFPG	Federalismo Fiscal de Primeira Geração
FFSG	Federalismo Fiscal de Segunda Geração
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFS	<i>Government Finance Statistics</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IEC	Índice Estadual de Corrupção
IFGJ	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
NEI	Nova Economia Institucional
NIE	<i>New Institutional Economics</i>
PFSP	Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
RNT	Ranking Nacional da Transparência
TEP	Teoria da Escolha Pública
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO .....	1
2 QUADRO TEÓRICO E CONSTRUÇÃO DAS HIPÓTESES .....	12
2.1 Tendência da descentralização: contribuições das teorias hegemônicas do federalismo fiscal.....	12
2.1.1 Federalismo Fiscal de Primeira Geração (FFPG) .....	16
2.1.2 Federalismo Fiscal de Segunda Geração (FFSG) .....	22
2.2 Conceitos, Abordagens, Causas e Consequências do fenômeno corrupção .....	27
2.3 Efeitos da descentralização na corrupção: experiências internacionais.....	34
2.4 Características da descentralização no Federalismo Fiscal Brasileiro.....	38
2.5 Efeitos da descentralização fiscal na corrupção: Fundamentação da Hipótese Geral do Estudo .....	43
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	52
3.1 Definição da População e Amostra e descrição da fonte de dados.....	52
3.2 Descrição das variáveis, Técnicas Econométricas e fonte dos dados.....	54
3.2.1 Construção da variável dependente: Corrupção.....	54
3.2.2 Variáveis independentes de interesse: descentralização fiscal.....	57
3.2.3 Técnica econométrica.....	63
3.3 Descrição das Fontes de dados e estratégia de coleta.....	64
4- ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	65
4.1 Análise Exploratória dos dados .....	65
4.2 Resultados da estimação dos modelos de regressão para dados de contagem.....	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	75
REFERÊNCIAS .....	79
APÊNDICE A- Correlação entre as variáveis .....	91

## 1- INTRODUÇÃO

A descentralização, entendida como a devolução da autoridade sobre finanças públicas do nível central para o subnacional (TANZI, 1995), tem sido uma questão polêmica no contexto da Administração Pública, visto que afeta o comportamento econômico, fiscal e político de um governo (MARTINEZ-VAZQUEZ; LAGO-PEÑAS; SACCHI, 2017; SHON; CHO, 2019). Teoricamente, ela pode contribuir para o fortalecimento da democracia, pois proporciona maior participação política da sociedade nas decisões dos governos locais (CARVALHO, 2010; MELO, 1996). Também, está associada ao aumento da eficiência no setor público (OTOO; DANQUAH, 2021; TANZI, 1995), a melhorias na transparência, no controle social, na *accountability* e no desenvolvimento socioeconômico (DE MELLO, 2000; KYRIACOU; MUINELO-GALLO; ROCA-SAGALES, 2015; KYRIACOU; ROCA-SAGALES, 2011).

Ocorre que na prática tais benefícios não têm sido plenamente alcançados. É o que revela a sucessão de práticas descentralizadas adotadas em governos de todo mundo (DE MELLO, 2000; MELO, 1996; RODDEN, 2004), as quais têm revelado problemas de estruturação da descentralização, ocasionando: perda de eficiência gerencial, diminuição da capacidade regulatória e estabilizadora do governo central, irresponsabilidade fiscal, corrupção, etc. (MELO, 1996). Esses problemas revelam uma série de imperfeições na provisão de serviços públicos a nível local (TANZI, 2000), gerando discussões em torno das condições necessárias para que os benefícios da descentralização sejam de fato observados.

Conforme o *Transparency International* (2009), a proximidade com a população e a discricionariedade que as autoridades locais têm no exercício de suas funções tornam o governo local altamente vulnerável à corrupção. Os críticos à descentralização (PRUD'HOMME, 1995; TANZI, 1995) salientam que o poder discricionário concedido aos agentes pode implicar em mau uso do recurso público, tendo em vista os comportamentos *rent seeking* ('caçador de renda') que surgem quando os centros decisórios se aproximam da população. É nesse contexto de busca por renda que ocorre a corrupção (LAMBSDORFF, 2002), a qual é definida como o mau uso do cargo público para ganhos pessoais (NEU *et al.*, 2013; TREISMAN, 2000).

Para se envolver em corrupção, um gestor público tem que ser responsável pelos recursos financeiros, o que ocorre a partir da descentralização fiscal. Posto isso, ao prescrever a devolução de poderes às autoridades locais para arrecadar recursos e decidir como gastá-las, a descentralização fiscal aumenta a autonomia financeira e os poderes discricionários nas mãos dos gestores públicos locais (ALFANO; BARALDI; CANTABENE, 2019). Essa situação se amplifica diante da existência de mecanismos de compartilhamento de recursos públicos que

possibilitam aos governos receptores o aumento automático de suas receitas sem, na maioria das vezes, nenhum custo político, como é o caso das transferências incondicionais. O ponto essencial a respeito do tipo de transferência, sob a ótica da literatura do Federalismo Fiscal, é que cada uma tem consequências diferentes na autonomia dos entes subnacionais e na performance do governo como um todo. Logo, o principal ponto de sucesso de um processo de descentralização é o desenho adequado de um sistema de transferências para os governos subnacionais.

A literatura do Federalismo Fiscal de Segunda Geração (FFSG) tem implícita uma visão de que as armadilhas relacionadas à descentralização resultam da forma como os sistemas tributários foram estruturados e, como consequência, dos incentivos criados aos governos subnacionais. De modo geral, tais incentivos estão relacionados à dinâmica do sistema de transferências intergovernamentais, que pode provocar uma acomodação de certos entes que deixam de explorar seu potencial arrecadatório, tornando-se dependentes desses recursos transferidos (WEINGAST, 2009). Essa relação de dependência e baixo esforço arrecadatório pode ser um convite ao uso ineficiente de recursos, bem como um incentivo à corrupção.

Para solucionar tais problemas, o FFSG enfatiza a importância da *accountability* e da coordenação como elementos qualificadores da descentralização. Tais qualificações se aplicam ao campo das receitas, dos encargos e do endividamento, anunciando que a autonomia fiscal subnacional não se verifica sem restrições (VARGAS, 2011). Para surtir efeitos positivos, o processo de descentralização deveria levar em conta as condições de autonomia fiscal, a adequação da atribuição de impostos, a minimização do uso de transferências, bem como a transparência e *accountability* no uso dos recursos públicos. Em vista disso, evidências empíricas têm apontado o papel crucial das instituições<sup>1</sup> para o sucesso das políticas de descentralização (SHAH, 1999).

Essas instituições podem ser criadas pelo próprio Estado (processo eleitoral, auditorias, transparência dos atos do governo, cumprimento da lei, o Judiciário, o Legislativo, etc.) ou aparecem fora de suas estruturas formais (mídia e grupos civis organizados) (BOADWAY; SHAH, 2009). Por extensão, princípios como de transparência, clareza e divulgação dos orçamentos, juntamente com a criação de canais de participação e representação da sociedade (orçamento participativo, conselhos de gestores e fiscalização e definição de prioridades das

---

<sup>1</sup> O termo instituições possui diversos sentidos (organizações, normas, condutas, dentre outros), conforme a perspectiva adotada (econômica, política, moral, etc). Nesse estudo, o termo instituições é utilizado para representar o conjunto de normas e mecanismos que direcionam e influenciam as ações dos tomadores de decisão.

políticas públicas, por exemplo) aparecem como instituições vitais para o bom funcionamento do sistema (OLIVEIRA, 2007).

Um avanço nesse sentido já foi observado quando as reformas de modernização do aparato do Estado resultaram na promulgação de Leis de Responsabilidade Fiscal (LRF) em diversos países, em resposta ao reconhecimento de que instituições são necessárias para gerir os incentivos dos agentes políticos e promover a *accountability* em um processo de descentralização coordenada (AFFONSO, 2003). A coordenação pode ser alcançada mediante o estabelecimento de mecanismos de governança, pautados na gestão fiscal eficiente, na fiscalização e na responsabilização dos entes subnacionais (VARGAS, 2011), limitando, assim, o poder discricionário dos entes subnacionais.

Um alto grau de descentralização sem nenhuma restrição pode impor desafios ao governo central no desempenho de suas funções macroeconômicas (TER-MINASSIAN, 1997). Ao estabelecer limites nas finanças públicas, tais normativas, como a LRF, funcionam como um mecanismo de governança, sendo relevante compreendê-la como um instrumento favorável à boa gestão dos recursos públicos. Como a descentralização implica na devolução de poderes discricionários aos governos locais para arrecadar e alocar recursos públicos, nota-se que na ausência de restrições, a descentralização pode abrir oportunidades para a ocorrência da corrupção e outras práticas de desvios de recursos. A eficácia da descentralização, portanto, está condicionada à qualidade das práticas de governança (TANZI, 2000).

Considerando que a descentralização pode assumir diferentes graus na estrutura vertical de um governo (MARTINEZ-VAZQUEZ; LAGO-PEÑAS; SACCHI, 2017), e que seu efeito no comportamento do governo depende da dimensão que está sendo analisada (administrativa, política e fiscal), torna-se relevante compreender se a estrutura do federalismo fiscal adotado no país, refletida nos diferentes níveis de autonomia dos entes federados, impede ou estimula as ocorrências de indícios de corrupção. Para verificar se a descentralização atua como um incentivo ou no combate ao desvio de recursos públicos, é importante considerar cada uma das dimensões da descentralização (CARVALHO, 2010). No tocante a descentralização fiscal, deve-se ainda avaliar o grau de autonomia entregue aos entes subnacionais e o peso das transferências incondicionais nas finanças subnacionais.

Apesar das relevantes contribuições apresentadas pelos estudos à literatura do federalismo fiscal, e, por extensão à descentralização, observa-se um grande interesse em análises cross-country para verificar o impacto na corrupção dos governos (ALFANO; BARALDI; CANTABENE, 2019; FAN; LIN; TREISMAN, 2009; FIORINO; GALLI;

PADOVANO, 2015; FISMAN; GATTI, 2002b; TREISMAN, 2000). A literatura mencionada sugere que os resultados são sensíveis a diferentes contextos e configurações geográficas, aos conceitos e formas de mensuração das variáveis, bem como a amostra utilizada (países). Diante disso, tais estratégias revelam algumas lacunas ainda não preenchidas e que carecem de ser melhor exploradas.

A primeira delas se refere à mensuração da corrupção. A escolha da medida de corrupção afeta diretamente os resultados empíricos (ALFADA, 2019). Fan, Lin e Treisman (2009) argumentam que os resultados mistos de estudos empíricos são afetados pela escolha de medidas de corrupção que utilizaram principalmente os índices de percepção de corrupção em vez de medidas objetivas. Como medidas objetivas são difíceis de encontrar entre os países, elas são mais apropriadas em uma análise de um país específico (ALFADA, 2019).

No que concerne à descentralização, por se tratar de análises entre países, grande parte dessa literatura utiliza os dados agregadas para a descentralização fiscal, produzidos e disponibilizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O problema é que tais medidas não consideram a extensão em que as funções governamentais são desempenhadas pelos entes subnacionais (descentralização da despesa), não diferenciam a composição das receitas e a real autonomia financeira proporcionada, e tampouco consideram a estrutura de vinculações existentes, o que só é possível quando se considera as características contextuais de cada país. Diferenciar os efeitos da descentralização fiscal dos lados das despesas e receitas sugere uma decisão política mais assertiva sobre o grau de autonomia que os governos locais praticam em relação às competências tributárias e aos encargos que lhes foram atribuídos.

Diante das discussões apresentadas, não é possível determinar se a transferência de poder e responsabilidades fiscais do governo central para os governos subnacionais contribui ou não para reduzir a corrupção sem levar em consideração as circunstâncias em que essa devolução de poder ocorre. Isso porque, parte do efeito da descentralização sobre a corrupção parece depender não apenas das variações existentes entre países, conforme declarado em estudos anteriores cross-country, mas, sobretudo das características contextuais do país e da estrutura socioeconômica e institucional dos governos subnacionais, que refletem em sua capacidade de autofinanciamento. À vista disso, torna-se necessário um aprofundamento na discussão em governos locais.

Para fornecer a contribuição desejada à literatura do Federalismo, essa pesquisa explora a descentralização no contexto brasileiro, tomando como unidade de análise os governos municipais, sob a perspectiva das políticas de educação. Estudar a descentralização e a

corrupção na área educacional é relevante em razão do expressivo volume de recursos transferidos pela União para essa área, além do papel preponderante dos municípios na gestão desses recursos (PINTO, 2014), tornando-se, portanto, uma das áreas mais descentralizadas do país. Soma-se a isso o fato de a educação ser considerada um dos setores mais vulneráveis a desvios de recursos públicos, conforme informações da Controladoria Geral da União (CGU) (RODRIGUES *et al.*, 2020).

Cabe destacar que não existem sistemas federativos idênticos. Cada um formará diferentes estruturas federalistas, com maiores ou menores níveis de descentralização, a depender de suas particularidades socioeconômicas, territoriais e culturais. “Daí não haver coincidência exata entre o federalismo presente no Brasil e o de outros países” (CARVALHO, 2010, p. 133). No entanto, é possível pontuar três razões que legitimam o contexto brasileiro para a construção dessa tese: i) a forma como a descentralização foi implementada; ii) as características do sistema tributário nacional no que concerne atribuição de competências e distribuição de recursos; e iii) os recentes casos de desperdícios de recursos, e indícios de corrupção, relacionados às transferências federais, principal fonte de receita dos municípios brasileiros.

O processo da descentralização experimentado pelo Brasil a partir da década de 80 não foi planejado (GUEDES; GASPARINI, 2007), visto que, diferentemente de outros países, a decisão de descentralizar não foi tomada pelo governo central e sim por representantes eleitos e políticos subnacionais que relataram as dificuldades em suas finanças e exigiram uma reforma fiscal que descentralizasse as receitas (SOUZA, 1997). A partir disso, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/88) que resultou em um processo de descentralização de recursos e competências para contemplar os municípios como entes federativos, conferindo-lhes o mesmo status constitucional dos estados. Como resultado, os municípios foram dotados de maior autonomia financeira, que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária (GUEDES; GASPARINI, 2007). A descentralização administrativa foi a última a ser realizada no contexto brasileiro, tendo início com as políticas de saúde, por intermédio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), seguidas das políticas de educação (FALLETI, 2010). Por essa razão, o Brasil tem sido apontado como um dos sistemas federais mais descentralizados do mundo em termos de distribuição de recursos fiscais e poder político (SOUZA, 1996).

Os aspectos relacionados à estruturação do Sistema Nacional Tributário (STN), no que concerne a atribuição de competências e distribuição de recursos, explicam a existência de

diferentes graus de descentralização fiscal no país. Como forma de fortalecer a autonomia financeira dos governos subnacionais, e promover a equalização fiscal, em razão das disparidades regionais existentes no país, a Constituição Federal de 1988 garantiu aos municípios o acesso a parte da arrecadação feita pela União e pelos Estados, mediante o repasse automático de transferências intergovernamentais. Assim sendo, os recursos dos municípios brasileiros são provenientes de i) receitas próprias, derivados de suas competências tributárias, e ii) transferências intergovernamentais oriundas da União, dos Estados e também de outros municípios.

Apesar da autonomia para instituir tributos, a fonte mais importante de receitas municipais é representada pelas transferências intergovernamentais, que podem chegar a 50% do orçamento municipal, como observado em pesquisas da área (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). Dentre as transferências federais recebidas, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que pode representar, em média, até 45,5% da fonte de receitas municipais, principalmente para os municípios de pequeno porte, como constatado por Massardi e Abrantes (2015) para o estado de Minas Gerais. Tal cenário é explicado pelo comodismo provocado pelas transferências incondicionais no comportamento fiscal dos governos receptores e pelas desigualdades regionais, que implicam em diferentes bases tributárias municipais. Parece haver um incentivo atrelado à dinâmica de atribuição de competências tributárias e distribuição dos recursos que pode estimular o comportamento fiscal irresponsável dos entes, na ausência de determinadas condições, como apontado pela literatura do FFSG. Assim sendo, analisar o contexto brasileiro pode produzir importantes contribuições às abordagens teóricas da descentralização (SOUZA, 1997), uma vez que permite compreender as circunstâncias em que os desvios de recursos, e a corrupção ocorrem.

Paralelamente ao processo de descentralização, o Brasil tem assistido a um vigoroso crescimento dos casos envolvendo a corrupção no setor público. No cenário internacional, a pontuação do Brasil no Índice de Percepção de Corrupção (IPC), elaborado pela organização Transparência Internacional, recuou para 35 em 2018, colocando o país no 105º lugar no *ranking*<sup>2</sup> que considera 180 países, o que representa o pior resultado desde 2012 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018). Localmente, pesquisas empíricas têm apresentado evidências de desvios de recursos relacionados à área da saúde (COSTA, 2022; DIAS *et al.*, 2013) e da educação (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008; RODRIGUES *et al.*, 2020), e que podem configurar atos corruptos dos gestores locais. Essa situação é preocupante

---

<sup>2</sup> Nesse ranking, quanto melhor a posição do país, menor é a percepção da corrupção

na medida em que são os municípios responsáveis pela provisão de importantes políticas de educação, os quais tornam-se responsáveis pela gestão de um grande volume de recursos a serem aplicados nessas áreas. Como muitas dessas políticas sociais são financiadas com recursos recebidos do governo federal, torna-se relevante analisar se as ações dos políticos na gestão desses recursos são influenciadas pela estrutura de incentivos existentes na estrutura de financiamento municipal. Tais incentivos podem estar relacionados ao estabelecimento de percentuais mínimos sobre as receitas a serem aplicados em áreas específicas, à incondicionalidade das transferências intergovernamentais ou nos mecanismos de vinculações relacionados às transferências condicionais.

Diante dos argumentos apresentados, o estudo se propõe a responder a seguinte questão: **Quais efeitos da descentralização fiscal nos indícios de corrupção dos governos locais brasileiros?** Portanto, o objetivo geral da pesquisa é verificar o efeito da descentralização fiscal sobre os indícios de corrupção na área da educação evidenciados pelos municípios brasileiros. O fenômeno que se pretende explicar nesse estudo consiste na corrupção em gastos com educação em âmbito local, a qual foi mensurada a partir de informações coletadas nos relatórios desenvolvidos pelos auditores da Controladoria Geral da União (CGU), no âmbito do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP). Os relatórios consistem no resultado final do processo de auditoria e reúnem as principais constatações dos auditores quanto ao uso dos recursos públicos federais.

Por fornecer uma medida mais objetiva do que os índices de percepção da corrupção comumente adotados na literatura, os relatórios da CGU têm sido utilizados por muitos estudos para mensurar a corrupção em âmbito local (CALDAS; COSTA; PAGLIARUSSI, 2016; COSTA, 2022; FERRAZ; FINAN, 2008; FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012; FERREIRA, 2018; MIRANDA JÚNIOR, 2010). Todavia, apesar de haver um interesse emergente em compreender os fatores que explicam a corrupção e a ineficiência relacionados à gestão dos recursos públicos (DIAS *et al.*, 2013; LAURINHO; DIAS; MATTOS, 2017; RODRIGUES *et al.*, 2020), muitos destes estudos negligenciam a estrutura de decisão governamental, a qual envolve a composição das receitas subnacionais e a autonomia sobre como gastá-las, isto é, não consideram a descentralização.

No Brasil, é escassa a literatura que avaliou o impacto da descentralização na corrupção dos governos locais, como exemplo, cita-se: Nishijima, Postali e Rocha (2017), que evidenciaram que a descentralização administrativa reduz o número de ocorrências caracterizadas como corrupção junto aos programas de saúde geridos pelos municípios

brasileiros, enquanto a descentralização fiscal foi insignificante; Peixoto *et al.* (2018), que não encontraram relação da corrupção com a descentralização, independente da medida utilizada. Tais resultados inconclusivos sugerem a necessidade de se considerar as diversas representações da descentralização fiscal.

A despeito da relação corrupção e descentralização fiscal já ter sido discutida anteriormente (NISHIJIMA; POSTALI; ROCHA, 2017; PEIXOTO *et al.*, 2012), o presente estudo se diferencia dos demais por adotar uma abordagem conjunta das proxies diversas para a descentralização fiscal, cujos efeitos na corrupção são verificados isoladamente, diferente de outros estudos que consideraram dados agregados para a medida da descentralização fiscal. Ademais, a interação entre a descentralização e corrupção foi analisada sob diferentes condições, isto é, considerou-se as características e composição da estrutura de decisão governamental como fatores que condicionam os efeitos da descentralização fiscal. Também, esta pesquisa avança ao discutir os incentivos presentes na estrutura de financiamento das despesas municipais, para as quais importa o grau de autonomia exercido pelos governos municipais, que pode ser maior ou menor a depender das características estruturais e institucionais que determinam a sua base tributária, e, por conseguinte influenciam na capacidade de captar recursos por meio da arrecadação. Para De Mello (2000), a composição das receitas subnacionais desempenha um papel crucial na determinação do nível de autonomia sobre a gestão de despesas desfrutado pelos governos subnacionais.

Além disso, o estudo inova ao considerar a dinâmica das transferências intergovernamentais e seu efeito no comportamento fiscal dos governos receptores, por meio da identificação dos diferentes incentivos que elas geram. Atualmente, os municípios brasileiros recebem transferências voluntárias, realizadas por intermédio de algum convênio entre o ente receptor e o governo federal; e obrigatórias, quando previstas pela legislação, podendo estas serem condicionais, quando vinculadas a áreas específicas, como as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional e Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (Fundeb), e incondicionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota parte do ICMS, que não apresentam nenhuma restrição sobre a decisão de aplicação pelo governo local. Por apresentarem finalidades distintas dentro da estrutura federativa, cada uma dessas transferências tem características específicas que determinam a dinâmica de repartição de recursos entre os entes (descentralização fiscal) e, em alguns casos, na fiscalização, como é o caso do Fundeb que conta com a atuação de Conselhos no acompanhamento e controle da

distribuição e a aplicação dos recursos do fundo. Isto posto, as características das transferências podem afetar de forma diferente o comportamento do governo local.

Diante do exposto, esse estudo propõe a **tese de que os efeitos que descentralização exerce sobre a corrupção estão condicionados a existência e eficácia de instituições que moldam os incentivos presentes no processo de decisão orçamentária**. Parte-se do pressuposto de que a eficácia da descentralização em impedir ou estimular a ocorrência da corrupção depende do fortalecimento das instituições para reduzir os incentivos ao desvio de recursos públicos, bem como das características contextuais em que ela ocorre. A extensão em que a corrupção será uma consequência ou não da descentralização dependerá de dispositivos de *accountability* que permitam monitorar as tomadas de decisão (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014). Portanto, os efeitos da descentralização são moderados pela atuação dos mecanismos de *accountability* e controle social no âmbito local.

Carvalho (2010) assevera que a Constituição Federal de 1988 pode ter contribuído para a construção de canais de incentivo ao desvio de recursos públicos e à corrupção. Para o autor, a forma como a descentralização ocorreu no Brasil, sem um planejamento estruturado, isto é, sem a necessária compatibilização de atribuição e encargos condizentes com estrutura socioeconômica dos governos locais, e o fato de algumas dimensões da descentralização terem se estabelecido sem o fortalecimento das instituições promotoras da *accountability* e da governança, impediram que a autonomia financeira se efetivasse da mesma forma no mesmo nível de governo.

Embora a descentralização implementada no país possua um único *design*, isto é, todos os entes federativos estão submetidos a um mesmo conjunto de competências e responsabilidades, a forma com que cada ente exerce/responde a essas de atribuições varia em função de suas características estruturais e institucionais. Como resultado, o Brasil apresenta municípios com diferentes estruturas fiscais, que são refletidas na autonomia das autoridades locais para arrecadar receitas e decidir como gastá-las, isto é, que determinam a extensão da descentralização. Logo, considerar tais características estruturais, bem como as principais áreas que sofrem com a incidência da corrupção, podem fornecer insights sobre a questão de a descentralização vigente no contribuir ou prejudicar os objetivos políticos, econômicos e sociais pelos quais ela foi concebida.

A discussão em torno da descentralização fiscal se torna relevante, principalmente pelo volume de recursos despendidos pela União aos municípios para o financiamento de políticas públicas, o qual alcançou o patamar de R\$ 135 bilhões em 2018, aproximadamente (BRASIL,

2018). Esse cenário é característica marcante da descentralização instituída no Brasil, a qual ampliou a participação dos municípios no orçamento do governo federal. Atrelado a esse dispêndio, os frequentes casos de comportamentos oportunistas envolvendo gestores públicos locais que ocorreram no Brasil depõem a favor da construção desse estudo e da importância de discutir os incentivos gerados pela descentralização.

Sendo assim, o estudo se justifica pela natureza do problema, o qual envolve desvios de recursos públicos federais retratados nos frequentes casos de corrupção envolvendo gestores públicos. Também, por razões práticas, por apontar de que forma a ocorrência da corrupção a nível subnacional se relaciona com a estrutura descentralizante; e também teóricas, haja vista que amplia os aspectos da literatura da descentralização fiscal, apontando caminhos quanto a implementação de instituições capazes de evitar os desperdícios de recursos na forma de ineficiência e corrupção. Sobre esse aspecto, os resultados podem contribuir para o fortalecimento do argumento de que para gerar bons resultados, e evitar a corrupção, a descentralização deve ser acompanhada de mecanismos de coordenação e *accountability*, como os introduzidos pela LRF (Lei Complementar nº101/2000), no que se refere ao controle do poder discricionário do ente, ao estabelecimento de limites de gastos, ao aumento da transparência e da fiscalização.

A motivação do estudo não é a de apenas investigar a real presença dessa relação, já documentado na literatura, mas a de avaliar suas possíveis causas relacionadas aos incentivos decorrentes dos diferentes níveis de descentralização presentes na federação e o grau de autonomia dos entes federados. Com isso, tem-se a expectativa de apontar os possíveis fatores que afetam relação entre a estrutura do federalismo fiscal adotada no Brasil e a ocorrência de desvios de recursos públicos, dentre os quais os deflagrados por atos de corrupção, auxiliando o aprimoramento dos instrumentos de controle e fiscalização vigentes no país.

Ademais, vislumbra-se com este estudo tecer recomendações práticas no que concerne à reestruturação do Sistema Tributário Nacional. Atualmente, o Brasil vivencia um momento de grande anseio por uma reforma fiscal, como pode ser notado pelas diversas propostas que tramitam no Congresso Nacional. Tais discussões perpassam pela descentralização fiscal na medida em que envolvem mudanças nas competências tributárias dos entes, a criação de novos tributos e os critérios de distribuição de recursos arrecadados. Alinhado a isso, soma-se a necessidade de reformulação do sistema de transferências intergovernamentais que não tem alcançado os objetivos previstos, como a redução das desigualdades e a equalização fiscal. Assim, os resultados obtidos nesta pesquisa podem ser direcionadores dessa reforma,

sinalizando critérios de repartição de recursos mais condizentes com a realidade brasileira, ao considerar os efeitos que a dinâmica atual das principais transferências intergovernamentais provoca no desempenho dos governos locais.

## 2 QUADRO TEÓRICO E CONSTRUÇÃO DAS HIPÓTESES

Nesta seção, subdividida em 5 tópicos, está exposta a base teórica delimitada para fundamentar o presente estudo, iniciando com as contribuições da Teoria do Federalismo fiscal para a configuração da descentralização. A seguir são discutidos os conceitos, causas, condições e consequências do fenômeno corrupção. Os efeitos da descentralização na corrupção são apresentados no terceiro tópico. No quarto tópico são descritas as características da descentralização fiscal brasileira. Por fim, o último tópico deste capítulo apresenta a construção da hipótese teórica do estudo.

### 2.1 Tendência da descentralização: contribuições das teorias hegemônicas do federalismo fiscal

A descentralização, entendida como a transferência de poder decisório dos governos centrais para os governos locais (RODDEN, 2005), é assimilada a ideia de “desmonte do Estado central e de redução de sua atividade regulatória e produtiva”, e encontra respaldo no diagnóstico das patologias institucionais observadas em estruturas centralizadas e nas virtudes econômicas esperadas de sua implementação (MELO, 1996, p. 12).

Desde a década de 70, a descentralização tem ocupado a agenda política de reformas do setor público de diversos países do mundo (MELO, 1996). Conforme relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 2000), 95% das democracias descentralizaram governos subnacionais, delegando poderes políticos, fiscais e administrativos às camadas subnacionais de governo. A difusão em escala global da descentralização é resultado do estímulo de instituições multilaterais como o Banco Mundial (*World Bank*), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que viam na devolução de poderes às camadas subnacionais de governo uma dimensão essencial da democratização (MELO, 1996) e uma solução para a estagnação das economias em desenvolvimento (SOUSA, 2016).

Embora o fenômeno da descentralização seja generalizado, não existe um consenso sobre os fatores potenciadores ou restritivos de um deslocamento de poderes para os governos locais (SOUSA, 2016). Conforme Giambiagi e Além (2000), as razões para se empregar a descentralização são de ordens econômica, geográfica, cultural, política e institucional. Sob a ótica econômica, procura-se identificar qual esfera governamental é responsável por oferecer determinado bem ou serviço público de maneira eficiente (DE MELLO, 2000). As razões geográficas para a adoção de um governo descentralizado partem do pressuposto de que em

regiões com vasta extensão territorial, os entes subnacionais possuem mais condições de atender as preferências e necessidades da população (DE MELLO, 2000). Quanto ao aspecto político e institucional, a descentralização é capaz de diminuir a concentração de poder e fortalecer as instituições democráticas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). As justificativas de ordem cultural se referem à preservação de identidades territoriais, sobretudo em países que apresentam importantes clivagens étnicas e culturais (MELO, 1996).

Em razão dessas características, a descentralização tem sido associada a melhoria na performance fiscal do governo (NEYAPTI, 2010, 2013; VAN ROMPUY, 2016), a redução da corrupção (ALTUNBAŞ; THORNTON, 2012; DE MELLO; BARENSTEIN, 2001; FIORINO; GALLI; PADOVANO, 2015; FISMAN; GATTI, 2002b; IVANYNA; SHAH, 2011), ao aumento do crescimento econômico (AKAI; SAKATA, 2002), ao aumento da transparência (ESTELLER-MORÉ; OTERO, 2012) e a redução das disparidades regionais (KYRIACOU; MORRAL-PALACIN, 2015; LESSMANN, 2009, 2012).

Ocorre que na prática tais objetivos não têm sido plenamente alcançados. Em decorrência da evolução das experiências concretas de descentralização que acometeu países de diversas partes do mundo, uma série de problemas passou a ser identificada. Tais problemas já haviam sido antecipados por Mello (1996), numa tentativa de compreender em que condições a descentralização pode surtir os efeitos positivos dentro de uma estrutura federal. Esses problemas se referem, basicamente a: i) perda de eficiência; ii) clientelismo e corrupção; iii) baixo esforço de arrecadação e alta dependência financeira dos governos subnacionais; v) proliferação de municipalidades e vi) aumento de dívidas e déficits dos governos subnacionais (MELO, 1996). Surge então a polêmica em torno das armadilhas da descentralização, no sentido de identificar e explicar as condições necessárias para que ela proporcione os benefícios esperados (TANZI, 1995).

Prud'homme (1995) compara a descentralização a um medicamento potente. Quando prescrita para a 'doença' certa, no momento apropriado e na dose certa, a descentralização pode produzir o efeito desejado; contudo, nas circunstâncias erradas, ela pode prejudicar em vez de curar (PRUD'HOMME, 1995). De acordo com Tanzi (1995), para alcançar resultados positivos, a descentralização demanda um bom planejamento, o qual envolve a responsabilidade pela administração de gastos e fontes de receita, além de determinar a magnitude de ambas simultaneamente e antecipadamente. A descentralização política se refere à transferência de autoridade política do governo central para os atores subnacionais, o que ocorre por meio de emendas constitucionais ou reforma eleitoral, quando ocupantes no

Executivo e Legislativo são eleitos por voto popular (SOUZA, 2008). A administrativa implica o deslocamento da responsabilidade pelo planejamento e gestão de políticas, sejam elas financiadas ou não por outras esferas. A descentralização fiscal, por sua vez, retrata o aumento dos recursos financeiros à disposição dos governos subnacionais e da sua capacidade decisória sobre sua aplicação (SOUZA, 2008). Isto posto, a descentralização fiscal é materializada na participação dos governos subnacionais na receita e despesa do governo central, isto é, envolve a descentralização da receita e da despesa, respectivamente (SCHNEIDER, 2003).

Em Estados organizados sob a forma federativa, em que o setor público opera por meio de múltiplos centros decisórios (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980), a preocupação é definir as funções que podem ou devem ser financiadas e administradas de forma descentralizada e quais níveis de governo as desempenhariam com maior eficiência, o que passa pelo crivo do federalismo fiscal. Como um subcampo das finanças públicas, o federalismo fiscal trata da estrutura vertical do setor público. Explora, tanto em termos normativos quanto positivos, os papéis dos diferentes níveis de governo e as maneiras como eles se relacionam por meio de instrumentos fiscais, como as transferências intergovernamentais (OATES, 1999).

As teorias do federalismo fiscal abordam a descentralização sob vários aspectos, podendo levar a previsões e interpretações diferentes em termos do impacto que ela exerce nos governos subnacionais (MARTINEZ-VAZQUEZ; LAGO-PEÑAS; SACCHI, 2017). A razão para essas diferenças reside no fato de que a descentralização é concebida nos moldes do federalismo fiscal que a originou, o qual, sendo resultado da articulação entre as regras institucionais e a organização e dinâmica econômica nacional, tende a influenciar a extensão e natureza da descentralização quando alguns destes elementos são alterados (SILVA, 2005).

Segundo Affonso (2003) as teorias dominantes do federalismo acompanham a evolução histórica das federações, sendo possível demarcar três momentos fundamentais às principais alterações do *mainstream*. O primeiro, entre os anos 50 e 60, marcado pelo avanço do *Welfare State* e dos traumas experimentados pelo capitalismo que culminaram na participação de um Estado centralizador na sociedade. Nesse período, a construção teórica ortodoxa que compreendia o federalismo conciliava o papel ativo e positivo do setor público na correção das ‘falhas de mercado’, em uma estrutura basicamente *Keynesiana* com contribuições da escola neoclássica (OATES, 2005).

Nos anos 70 e 80, concomitantemente a iminência da crise capitalista mundial e como consequência do esgotamento de um setor público centralizado (MELO, 1996), o Estado perde a condição de agente benevolente assumida pela *Welfare State* e passa a ser assimilado a um

Leviatã, maximizador de sua própria função de utilidade (BRENNAN; BUCHANAN, 1977). O Estado passa a ser explicado endogenamente e ressurge como consequência de uma opção de uma ‘escolha racional’ dos agentes, de uma *public choice* (AFFONSO, 2003). Conforme Buchanan e Tullock (1962), ao atuar, o Estado produz escolhas coletivas, também chamadas de escolhas públicas, que afetam grupos sociais e que precisam estar alinhadas aos interesses coletivos da sociedade (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). À vista disso, a abordagem da Teoria da Escolha Pública (TEP) busca explicar as escolhas coletivas do Estado com base no comportamento dos agentes públicos envolvidos nesse processo (ORCHARD; STRETTON, 1997), sendo incorporada a análise do federalismo ao assumir que a descentralização fiscal é um mecanismo necessário para restringir o comportamento oportunista do governo (OATES, 2005).

O terceiro momento ocorre em meados da década de 90, a partir do debate em torno dos perigos da descentralização discutidos por Prud’homme (1995) e observados nas experiências de descentralização mal planejadas, que projetaram um novo posicionamento teórico da *mainstream* do federalismo: a Nova Economia Institucional (NEI) ou *New Institutional Economics* (NIE). A postura teórica neo-institucionalista é um dos desdobramentos da TEP, porém rejeitando a visão extremada quanto a desconstrução do Estado (AFFONSO, 2003) e assumindo a importância das instituições e os incentivos que elas incorporam (OATES, 2005).

Nota-se que o estudo do federalismo fiscal sofreu influência de diversas frentes teóricas ao longo dos anos, as quais, embora compartilhem de fundamentos semelhantes, guardam diferenças importantes. O comportamento do Estado não é mais estabelecido de forma exógena, como complemento às ‘falhas de mercado’, mas determinado endogenamente por agentes públicos (burocratas e políticos) (WEINGAST, 2008). As decisões governamentais são agora consideradas como produtos dos agentes econômicos na persecução de seus próprios interesses. Em razão disso, a literatura do federalismo fiscal e da descentralização é agrupada em duas abordagens: Federalismo Fiscal de Primeira Geração (FFPG) e Federalismo Fiscal de Segunda Geração (FFSG) (VO, 2010).

Para Weingast (2009), as abordagens de primeira e segunda geração do federalismo são complementares e não concorrentes. O FFPG tem como foco principal o desempenho fiscal dos governos em uma estrutura descentralizada sob a suposição de planejadores sociais benevolentes maximizadores do bem-estar social. Nesta concepção de *welfare state*, a estrutura federativa é desenhada sem levar em conta os incentivos a que os agentes políticos estão

expostos na realização de suas funções, sendo este o principal aspecto contemplado pela abordagem de segunda geração (WEINGAST, 2006, 2009). No FFSG, a análise do desempenho governamental é feita considerando os incentivos presentes na estrutura federativa (WEINGAST, 2009), incorporando, além do desempenho econômico, o desempenho político dos entes federativos. Pode-se dizer então que os méritos da descentralização fiscal são suportados pela primeira geração, enquanto a segunda geração desenvolve os limites da mesma.

Tendo em vista que os efeitos da descentralização no governo variam face as alterações promovidas no desenho federativo, faz-se necessário compreendê-la no contexto das teorias do Federalismo Fiscal de Primeira e Segunda Geração a fim de identificar em que condições ela alcança os resultados positivos pelo qual foi almejada.

### **2.1.1 Federalismo Fiscal de Primeira Geração (FFPG)**

O Federalismo Fiscal de Primeira Geração (FFPG) reúne as discussões sobre as finanças públicas que prevaleceram em evidência entre os anos de 1950 e 1960 e que compartilham a preocupação com a eficiência do setor público (OATES, 2005). Também chamada de abordagem clássica ou tradicional do federalismo fiscal, essa literatura adota uma postura econômica na definição de funções específicas para os diferentes níveis de governo e de instrumentos fiscais apropriados para esses fins (OATES, 1999).

Sob a concepção de que os tomadores de decisão pública são maximizadores benevolentes do bem-estar social, três figuras importantes protagonizaram um papel fundamental na definição da perspectiva teórica do FGFF: Samuelson (1954,1955), sobre a natureza dos bens públicos; Musgrave (1959), sobre a ação corretiva do Estado sobre as ‘falhas de mercado’ existentes e a conceituação de Arrow (1969) dos papéis dos setores público e privado face às características dos bens públicos (OATES, 2005). Tais contribuições abriram precedente para que outros estudos surgissem complementando a literatura clássica do federalismo fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; OATES, 1972, 1993, 1999; TIEBOUT, 1956), todos os quais lançaram as bases sólidas para discussões significativas sobre descentralização.

Em um cenário de governos multiníveis, o conceito de bem público introduzido por Samuelson (1954) traduziu-se na presunção de que a descentralização governamental oferece oportunidades para ganhos de bem-estar social. Tiebout (1956) foi o pioneiro na proposição que a descentralização é uma resposta eficiente à procura de bens e serviços públicos de uma

população diversificada, sustentando seu modelo na mobilidade dos agentes, o qual foi aprimorado mais tarde por Oates (1972).

O bem público de Samuelson (1954), caracterizado pela não exclusão, do qual nenhum consumidor é excluído do seu uso, e pela não-rivalidade, em que os seus benefícios não se reduzem quando o número de consumidores aumenta, mostrou-se, na prática, insuficiente para promover um nível ótimo de produção numa situação Pareto Eficiente<sup>3</sup>, pois não há mecanismo para revelação de preferências da população (VO, 2010). Isso porque, conforme Arrow (1969), para serem ofertados pelo mercado, na situação eficiente de Pareto, os bens públicos devem ser exclusivos e não produzir externalidades. Na ausência dessas condições, e na presença de outras falhas de mercado<sup>4</sup> haveria urgência de uma alocação não feita pelo mercado (ARROW, 1969), presumindo assim a necessidade da intervenção pública (OATES, 2005).

O reconhecimento de que o mercado falha admite a intervenção do Estado na vida econômica e social para garantir as condições não satisfeitas naturalmente pelo mercado, conforme sinalizou Musgrave (1959). Brotou daí a suposição subjacente de um Estado benevolente, em que as agências governamentais, ‘guardiãs do interesse público’, buscariam maximizar o bem-estar social na realização de suas funções fiscais (OATES, 2005).

Numa proposta de contribuir para a correção das ‘falhas de mercado’, devido aos vários tipos de problemas de bens públicos, Tiebout (1956) aplicou o conceito de bem público impuro (ou locais), demonstrando que alguns bens públicos podem gerar congestionamento no seu uso, contrariando as características de não-exclusividade e não-rivalidade do bem público puro (global) apresentadas por Samuelson (1954).

Fundamentando-se na impuridade dos bens públicos, o modelo de Tiebout (1956) presume que os indivíduos agem como *consumer-voters* (consumidores-eleitores), que, através do voto revelam suas preferências, e com os pés, ou partida, escolhem como jurisdição de residência a localidade que fornece um pacote fiscal onde suas preferências são maximizadas. Assim, uma maior eficiência seria alcançada partindo da condição de que “se os *consumer-voters* forem totalmente móveis, os padrões de gastos estabelecidos pelos governos locais, são adotados pelos consumidores-eleitores” (TIEBOUT, 1956, p. 424). A ideia por trás desse modelo é que, por meio do “*vote with their feet*”, expressão criada por Oates (1999), os contribuintes/eleitores induziriam a alocação eficiente entre as jurisdições, que para atraí-los,

---

<sup>3</sup> Situação na qual nenhum agente econômico consegue melhorar o seu bem-estar a não ser diminuindo o bem-estar de algum outro agente (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

<sup>4</sup> Conforme Giambiagi e Além (2000, p. 4), as falhas de mercado são: bens públicos, monopólios naturais, externalidades, mercados incompletos, falhas de informação e existência de desemprego e inflação.

irão fornecer níveis de produção pública que atendam suas preferências para afirmar um bom desempenho.

A competição prevista por Tiebout (1956) pode ter três efeitos positivos: revelar informações secretas sobre os gostos dos cidadãos, solicitar uma classificação eficiente (o *'Tiebout sorting'*) e aumentar a *accountability* governamental (TREISMAN, 2007). Contudo, como todos os modelos teóricos, o modelo de Tiebout se assenta em um conjunto de suposições altamente restritivas que dificilmente são atendidas na prática. Dessas suposições, a perfeita mobilidade dos agentes, a informação completa sobre as diferenças de políticas fiscais e a ausência de externalidades são constantemente questionadas (SOUSA, 2016), pois enfraquecem a competição interjurisdicional caso sejam *'relaxadas'* (TREISMAN, 2007).

A rigidez intrínseca à procura de emprego, e os custos associados a mudança de habitação tornam a mobilidade perfeita dos agentes pouco provável (SOUSA, 2016). A informação perfeita nunca será atendida em sua plenitude, visto que dificilmente os residentes saberão exatamente quais políticas estão disponíveis em todas as outras localidades (TREISMAN, 2007). Do mesmo modo, as externalidades sempre irão existir, visto que as políticas adotadas por uma localidade sempre surtirão efeitos na qualidade de vida de residentes vizinhos, como o próprio Tiebout (1956) reconheceu em seu estudo. Em razão da ausência de algumas suposições, a importância da descentralização para a competição interjurisdicional é contestada, abrindo espaço para discussões em torno de quais competências devem ser atribuídas aos governos subnacionais e quais devem ser mantidas pelo governo central.

Nesse sentido, Musgrave e Musgrave (1980) apresentam as áreas em que o setor público pode intervir na economia, atribuindo a cada nível de governo as funções fiscais condizentes com sua capacidade de resposta às preferências locais: função alocativa, referente ao fornecimento de bens públicos a partir da alocação de recursos; função (re) distributiva, relativo a distribuição de renda e promoção da justiça fiscal; e estabilizadora, no tocante à manutenção do equilíbrio econômico. Tais funções foram inicialmente propostas por Musgrave (1959), sendo mais tarde desenvolvidas e incorporadas por Oates (1972) à abordagem do federalismo fiscal.

Sobre as funções distributiva e estabilizadora, Musgrave e Musgrave (1980) argumentam que, pelas suas características, só podem ser operadas, com eficiência, por um governo nacional, cabendo aos governos subnacionais o papel de coadjuvante para seu sucesso. Por outro lado, a função alocativa pode ser desempenhada com eficiência pelos três níveis de governo (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980), fazendo necessário um sistema descentralizado

de organização do Estado, cada qual correspondendo à natureza do bem público em questão (AFFONSO, 2003). É na função alocativa que se assenta o principal benefício atribuído à descentralização fiscal, melhoria da eficiência governamental (DE MELLO, 2000), e onde também impõe dificuldades para uma divisão perfeita de atribuições entre as esferas governamentais responsáveis pela prestação de serviços públicos (CARVALHO, 2010).

Segundo Vo (2010), é precisamente na alocação de recursos que a importância da descentralização fiscal emerge nos estudos de primeira geração do federalismo fiscal. É assim em razão da escassez de recursos públicos que demanda uma eficiência em sua gestão e do caráter de bens públicos ‘impuros’ ou locais que acrescenta uma dimensão de congestionamento local à prestação de serviços que os governos nacionais podem não estar bem posicionados para gerenciar (VO, 2010). Frente a essa questão, Oates (1972) desenvolveu um modelo no qual presume que a maximização da eficiência alocativa ocorrerá sempre que for observada a perfeita correspondência entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam, orientado pelo princípio do benefício. Esse modelo, conhecido como Teorema da Descentralização de Oates, concilia, implicitamente, a concepção de bens públicos impuros de Tiebout (1956) à ideia de alinhamento dos custos e benefícios da provisão desses bens, sem focar necessariamente na mobilidade dos agentes.

O argumento central de Oates (1972) é que nem todos os bens públicos têm características espaciais semelhantes, tornando sua provisão cara (ineficiente), quando feita por um governo centralizado que pode não estar bem informado das características e diversidade de preferências de todos os cidadãos. Para Oates (1999), a ideia de que os ganhos da descentralização dependem exclusivamente do mecanismo “*vote with their feet*” do modelo de Tiebout (1956) é demasiada, visto que, como o nível eficaz de produção de um bem público local (impuro) varia entre as jurisdições, como resultado de diferenças nos gostos e nos custos, a variabilidade na sua produção tende a maximizar o bem-estar social. Em outras palavras, se as preferências são heterogêneas entre as jurisdições, torna-se impraticável atendê-las por parte do governo central, o que justifica a existência de múltiplas unidades governamentais locais. Dessa forma, a descentralização favorece a concorrência entre as jurisdições unicamente em função da provisão de bens públicos diversificados.

A partir de seu modelo, Oates (1972) sugere que a produção de bens públicos deve ser centralizada sempre que houver economias de escala para uma provisão do governo central e descentralizada nos casos em que esta fosse ausente e os bens se caracterizassem por demandas tipicamente locais e afeitas às preferências particulares de dada jurisdição. Consequentemente,

dentro da estrutura fiscal musgraviana, o governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo, *i.e.*, que exibam pouco congestionamento, como a defesa e segurança nacional (SILVA, 2005); os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, como rodovias; e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade, como iluminação pública e coleta de lixo (OATES, 2005). O objetivo do teorema era resolver o *trade-off* entre a eficiência de proverem-se bens públicos uniformes de forma centralizada *vis a vis* a eficiência de proverem-se os bens públicos localmente face os diferentes gostos e condições locais (VARGAS, 2011).

Vo (2010) discute duas premissas bastantes fortes no que se refere à aplicabilidade do Teorema de Oates (1972). Primeiro, o modelo presume que não existem economias de escala e externalidades na produção dos bens públicos. É assumido que os custos de provisão de um bem público são os mesmos se fornecidos pelo governo central ou local, ignorando possíveis economias de escala. Se não for esse o caso, é possível que a provisão centralizada seja mais viável economicamente. Segundo, a suposição de que a produção de um serviço público por um governo subnacional não produzirá externalidades para outras regiões, o chamado perfeito mapeamento - os governos locais fornecem bens e serviços que trazem benefícios para a população local apenas na mesma região (VO, 2010). Ocorre que na prática é quase impossível limitar geograficamente os efeitos da alocação de recursos na produção de um bem público.

As externalidades sempre acompanham qualquer provisão de bens públicos (VO, 2010). Em resposta a essa situação, a visão tradicional do federalismo fiscal reconhece a importância das transferências intergovernamentais para que os governos locais possam internalizar as externalidades e maximizar o bem-estar geral (OATES, 2005). De fato, as externalidades criadas na provisão de bens e serviços públicos e as diferenças nos recursos entre regiões geram desigualdades na capacidade fiscal entre governos do mesmo nível (desequilíbrios horizontais), sustentando a necessidade de transferências intergovernamentais como mecanismo de equalização fiscal (OATES, 1999). As transferências intergovernamentais também servem para compensar diferenças na arrecadação tributária de níveis diferentes de governo (desequilíbrios verticais), em razão da divisão de competências tributárias que produziu um desajuste no volume de recursos que cada nível federativo arrecada. Essa configuração obriga a esfera arrecadadora realizar repasses financeiros com o objetivo de compensar regiões tributadas e

viabilizar os gastos dos respectivos governos (SILVA, 2005). As transferências tornam-se, portanto, um importante instrumento de sustentação do federalismo fiscal.

Observa-se que a principal contribuição dos teóricos de primeira geração é a revelação dos benefícios da descentralização, sobretudo no que se refere à função alocativa (VO, 2010). Ao considerar as características espaciais dos bens públicos e a abrangência dos mesmos, os estudos clássicos do federalismo foram precisos ao atribuir as funções fiscais aos níveis de governo em consonância com sua capacidade de atendimento das preferências locais. Como consequência, a descentralização governamental foi incentivada, visto que prometia maior eficiência alocativa, redução das desigualdades regionais, aumento do crescimento econômico e maior participação política dos cidadãos na definição de prioridades e nas decisões dos governos locais e regionais (DE MELLO, 2000).

No entanto, a literatura tradicional do federalismo fiscal negligenciou os limites da descentralização, que pode se tornar ineficiente à medida que certas condições necessárias para o desempenho eficaz do governo local não são satisfeitas. Isso ocorre porque o FFPG é amplamente normativo, fornecendo orientações de como um sistema fiscal ideal deveria ser (WEINGAST, 2009), não levando em consideração as razões que justificam as experiências federativas que divergem desse modelo. Para isso, uma abordagem mais realista deve ser adotada, de modo que permita compreender como o sistema existente funciona e por que funciona dessa forma (WEINGAST, 2009), a fim de ter uma base sólida para propor mudanças viáveis para o alcance do bom desempenho do setor público como um todo.

Os resultados perversos vivenciados por países que adotaram reformas de descentralização no setor público entre as décadas de 70 e 90 (MELO, 1996) corroboram a necessidade de um quadro teórico que suporte essa realidade, identifique as causas e proponha mudanças, visto que, como preconiza Weingast (2009), a literatura acadêmica do federalismo é utilizada para construir um modelo de sistema fiscal, contrastar com a realidade e propor uma reforma fiscal para transformar o que é no que deveria ser. Um avanço nesse sentido já foi observado quando as reformas de modernização do aparato do Estado resultaram na promulgação de Leis de Responsabilidade Fiscal (LRF) em diversos países<sup>5</sup> (AFFONSO, 2003), em resposta ao reconhecimento de que os funcionários do governo local nem sempre agem em função da sociedade, são autointeressados (Teoria da Escolha Pública), e que

---

<sup>5</sup> *Fiscal Responsibility* – ACT da Nova Zelândia, em 1994, precursora da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil em 2000, a Lei de Restrição ao Endividamento Subnacional adotada na Colômbia, em 1997, a Lei de “Honestidade Orçamentária”, promulgada na Austrália, em 1998, e a Lei 25.125 – “*De administración de los recursos públicos*” ou “*Ley de Convertibilidad Fiscal*”, de 1999, na Argentina.

instituições são necessárias para gerir os incentivos dos agentes políticos e promover a *accountability* em um processo de descentralização coordenada (Nova Economia Institucional). Emerge daí a segunda geração de estudos do federalismo fiscal e da descentralização, na qual questões relativas a *accountability* e incentivos dos agentes são levadas em consideração para compreender a razão dos efeitos da descentralização no desempenho fiscal dos governos serem tão dúbios e dependentes do contexto.

### **2.1.2 Federalismo Fiscal de Segunda Geração (FFSG)**

A literatura do Federalismo Fiscal de Segunda Geração (FFSG), baseia-se no Federalismo Fiscal de Primeira Geração (FFPG), mas presume que os funcionários públicos tomam decisões induzidos por incentivos presentes na estrutura fiscal do governo, adotando medidas que muitas vezes divergem da maximização do bem-estar social (WEINGAST, 2009). A construção dessa literatura tem como base pressupostos da Teoria da Escolha Pública (TEP) (BRENNAN; BUCHANAN, 1977, 1980; BUCHANAN; TULLOCK, 1962; NISKANEN, 1971; ORCHARD; STRETTON, 1997), no que diz respeito à concepção de um setor governamental monopolístico, um Leviatã, que busca seu próprio engrandecimento a partir dos incentivos presentes em seu ambiente de tomada de decisão, e da Nova Economia Institucional (NEI) (NORTH, 1990), quanto ao papel das instituições na qualificação da descentralização, por meio de mecanismos de *accountability* e ações coordenadas.

O advento desse quadro teórico decorre da constatação de que a abordagem econômica é insuficiente para lidar com todos os prováveis resultados da ação governamental na correção das ‘falhas de mercado’. Para atuar nestas falhas, a intervenção governamental requer o uso de agentes (burocratas ou políticos), que devem fazer escolhas sobre políticas públicas que atendam às necessidades da coletividade (ACEMOGLU; VERDIER, 2000). Logo, tais escolhas, também chamadas de escolhas públicas, são fruto do julgamento dos agentes que participam do processo de tomada de decisão governamental (BUCHANAN; TULLOCK, 1962), que, por possuírem interesses próprios (BRENNAN; BUCHANAN, 1980), dão margem a diversos tipos de ineficiências no setor público (ACEMOGLU; VERDIER, 2000). Em outras palavras, presume-se que, na ausência de instituições que promovam a *accountability* local, “o indivíduo seja capaz de escolher dentre os resultados alternativos da ação coletiva o que é mais alto na ordem de classificação ditada por sua própria função de utilidade” (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 33). Em razão disso, as teorias econômicas falham por não levar em consideração as realidades políticas da tomada de decisão e por discutirem a ação de um

planejador social benevolente intervindo para corrigir as falhas de mercado e maximizar o bem-estar social (DOWNS, 1957).

O reconhecimento de que o governo falha em exercer seu papel na correção das falhas de mercado, produzindo ineficiências relacionadas à obtenção, transferência e aplicação de recursos públicos (ACEMOGLU; VERDIER, 2000) introduz a dimensão política na análise do processo de decisão governamental (DOWNS, 1957). As decisões dos governos democráticos dependem das instituições existentes e das decisões dos agentes ou atores políticos, econômicos e sociais que intervêm nessas decisões (BORSANI, 2004). Dessa forma, qualquer teoria que vise estudar a tomada de decisão governamental deve incorporar preceitos de ordem econômica e política, visto que a maneira como todo governo realmente toma decisões depende dos incentivos presentes em seu ambiente econômico, político e institucional (DOWNS, 1957).

Weingast (2008) concorda, destacando que nenhuma teoria do federalismo fiscal está completa sem atenção aos incentivos que moldam o comportamento dos funcionários públicos. Assim sendo, os estudos do FFSG ampliam o escopo de análise do federalismo fiscal, incorporando além da suposição econômica postulada pelo FFPG, as características do ambiente de decisão governamental que justificam os *outputs* do Estado sob a ótica do comportamento de seus agentes. Essa nova dimensão (política) é endossada pela Teoria da Escolha Pública (TEP), que “fornece um enfoque inestimável sobre as estruturas fiscais e os incentivos que elas criam para os tomadores de decisão pública” (OATES, 2005, p. 356).

Nessa nova perspectiva que avança com a TEP, diferentemente da visão tradicional, não existe a suposição de um Estado benevolente interessado em corrigir as ‘falhas de mercado’ (AFFONSO, 2003). Pelo contrário, por ser considerado uma fonte de ineficiência (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004), o governo é assimilado a um Leviatã que busca maximizar suas receitas exercendo poder de monopólio sobre os cidadãos (BRENNAN; BUCHANAN, 1977). Decidindo em nome do Estado, os agentes tendem a ampliar seu espaço de poder e os recursos à sua disposição no aparato governamental, isto é, a maximizar o orçamento, pois seu interesse está diretamente vinculado à amplitude de sua ação administrativa (NISKANEN, 1971), exibindo assim um comportamento racional, egoísta e auto interessado (BRENNAN; BUCHANAN, 1977).

A TEP reconstrói a concepção liberal de que o Estado não deve gastar mais do que arrecada e deve ser reduzido ao mínimo e ser estritamente controlado (VARGAS, 2011). Dentre os objetivos que surgiram a partir da inclusão da abordagem da Escolha Pública à análise do federalismo estava o controle do Leviatã. Para os adeptos da TEP, a descentralização pode

cumprir esse papel, visto que ao promover a competição entre governos descentralizados por bases econômicas móveis tende a limitar a capacidade do Leviatã de canalizar recursos do setor público (BRENNAN; BUCHANAN, 1980). A visão de Brennan e Buchanan (1980, p. 216) é que “a intrusão total do governo na economia deve ser menor, *ceteris paribus*, quanto maior a extensão em que os impostos e despesas são descentralizados”.

Brennan e Buchanan (1980) atestam os modelos de Tiebout (1956) e Oates (1972), no tocante ao papel importante da descentralização para restringir as tendências expansionistas do governo, mas refutam o caráter altruísta do governo assumido por eles. Para Brennan e Buchanan (1980), o governo é ineficiente e monopolista, que, sujeito a todos os tipos de incentivos presentes no ambiente institucional, direciona seu comportamento para situações não previstas originalmente, produzindo resultados e sugestões de políticas que contrariam o bem estar coletivo (NAZARETH; LÍRIO, 2016). Nesse sentido, a TEP explica de que forma os governantes desviam-se do interesse público e se concentram apenas nos benefícios próprios advindos de suas decisões políticas.

Os desdobramentos da TEP no âmbito do federalismo fiscal, e por extensão, da descentralização, a levarão a se defrontar com duas limitações internas ao seu escopo (AFFONSO, 2003). A primeira, relatada por Prud’homme (1995) como ‘perigos da descentralização’, expõe a limitação dessa abordagem em oferecer mecanismos que permitam atuar na origem dos problemas ou na sua correção. A segunda se refere a dimensão de restrição do papel do Estado como um todo. A visão extremada que ela adota de desmonte do aparelho estatal não é garantia de bom desempenho do setor público. De fato, na ausência de ponderações (centralização x descentralização), cada governo local poderia por si só tornar-se um monopólio, assumindo todo tipo de comportamento. Em razão dessas limitações, a abordagem da TEP é transmutada na Nova Economia Institucional (NEI) (AFFONSO, 2003).

Do ponto de vista da NEI, nem os mercados nem o Estado podem operar com eficiência na ausência de um ambiente com instituições fortes que garantam o cumprimento de regras estabelecidas com o objetivo de coibir e punir as ações dos agentes contrárias ao bem-estar social. Tais instituições se traduzem em um conjunto de medidas que promovam a boa governança, envolvendo princípios como de transparência, criação de canais de participação (OLIVEIRA, 2007). Igualmente, a descentralização não é capaz, por si só, de promover a eficiência do setor público, uma vez que para gerar bons resultados também necessita de regras claras e de mecanismos de coordenação entre os entes governamentais a fim de evitar desperdício de recursos e descontrole de suas finanças (OLIVEIRA, 2007).

A NEI surge da necessidade de desenhar uma estrutura fiscal que incorpore um conjunto de restrições que limite o acesso dos atores políticos a impostos e outros instrumentos fiscais (OATES, 1999), inferindo assim sobre as motivações e incentivos que influenciam a sua tomada de decisão no ambiente político (HILL, 1999). Uma de suas pressuposições é a de que o fenômeno da concorrência intergovernamental não é um produto ‘natural da descentralização’, como conjecturava a TEP, mas algo que deve ser concebido, desenhado e instituído pelo governo central (AFFONSO, 2003). Isto é, ela assume que a descentralização deve ser devidamente planejada pelo governo central (TANZI, 1995), envolvendo uma mudança no ambiente de decisão dos governos locais, em que a maior autonomia concedida seja condicionada a atuação de instituições bem estruturadas (CARVALHO, 2010).

Apoiados nos pressupostos da NEI, alguns organismos multilaterais têm defendido a criação de incentivos e instituições para que os governos nacionais e subnacionais cooperem e a descentralização possa ser eficiente. Conforme o *World Bank* (2000), as instituições podem ser projetadas a favor da compatibilidade de interesses, como, por exemplo, o sistema eleitoral e a estrutura partidária resultante que determinam o grau de integração do sistema político nacional. Nessa mesma linha, Carvalho (2010) reforça a importância do fortalecimento das instituições políticas, cujo foco é promover uma *accountability* eficiente, de modo que os cidadãos estejam conscientes do que ocorre no país, fiscalizem os atos praticados pelos órgãos governamentais, e exijam determinados comportamentos em proveito do bem comum. É por esse motivo, pontua Carvalho (2010), que a maneira como certa instituição se estrutura é que irá ditar se os fins a que ela se destina serão alcançados de forma eficaz ou não. Dessa forma, a descentralização no escopo da NEI passa a ser qualificada pela coordenação e *accountability* (VARGAS, 2011).

Para De Mello (2000), a coordenação das relações fiscais intergovernamentais é o ponto principal de um processo de descentralização bem-sucedido, em razão da complexidade de projetar um sistema apropriado de finanças públicas que garanta maior autonomia dos níveis mais baixos de governo ao mesmo tempo em que mantém a estabilidade macroeconômica do país. Boadway e Shah (2009) salientam que essa é uma das propostas da NEI aplicada ao contexto das relações intergovernamentais. Conforme os autores, a NEI fornece uma estrutura de avaliação para as formas e mecanismos alternativos de governança local, de modo que possibilite lidar com as falhas do governo em uma estrutura hierárquica de governança pública.

No âmbito do setor público, a governança é entendida como sendo as normas, tradições e instituições pelas quais o poder e a autoridade em um país são exercidos; o quadro

constitucional-legal e a natureza da relação de *accountability* entre sociedade e governos; e a legitimidade, credibilidade e eficácia das instituições que regem as interações políticas, econômicas, culturais e sociais entre os próprios cidadãos e seus governos (SHAH, 2006). A coordenação, portanto, envolve a qualidade dos mecanismos de governança pública, seja por meio do controle de gastos, com estabelecimento de limites e regras orçamentárias, fiscalização e transparência (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009) ou por meio de incentivos (BORSANI, 2004; FERRAZ; FINAN, 2011; JAIN, 2001) que interfiram no processo de tomada de decisão governamental. Sem a observância dessas condições as relações intergovernamentais podem sofrer falhas que levaram os governos subnacionais a agirem de maneira ineficiente, gastando além de seus meios quando a política fiscal é projetada e implementada de maneira descentralizada (DE MELLO, 2000).

Para De Mello (2000), quando responsabilidades orçamentárias são atribuídas aos governos subnacionais, a clareza e a transparência devem ser promovidas no processo de elaboração e execução do orçamento, de modo que os gastos correspondam às receitas no nível subnacional. A partir disso, a *accountability* deve ser reforçada, no sentido de que “construir mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes serão constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 75) é um caminho para o estabelecimento de relações fiscais intergovernamentais coordenadas.

Abrucio e Loureiro (2004) salientam que a temática da *accountability* foi impulsionada a partir dos estudos sobre Reformas do Estado e dos efeitos das boas práticas de governança no crescimento econômico e no desempenho do governo, em razão, principalmente, da influência dos adeptos neo-institucionalistas nos organismos internacionais, como o Banco Mundial que produziu um relatório intitulado *Institutions Matter* enfatizando a importância das regras e da transparência das decisões governamentais para a qualidade dos governos. A partir dessas conclusões, a NEI reconhece que para alcançar a eficiência do setor público não basta transferir maiores responsabilidades e competências aos entes subnacionais se não houver um efetivo fortalecimento de suas instituições, sob o risco de apenas se proceder à transferência de problemas do âmbito central para os governos locais (CARVALHO, 2010).

A descentralização deve ser revestida com mudanças no arcabouço de poder das municipalidades, concedendo a eles maior autoridade de decisão ao mesmo tempo em que os submete a um maior controle e responsabilização, evitando ou reduzindo os problemas de corrupção e clientelismo que afetam o desempenho econômico do governo (ABRUCIO;

LOUREIRO, 2004). Isso somente é possível, no entanto, por intermédio de instituições bem estruturadas. Se a força das instituições é importante para manter um bom nível de *accountability*, permitindo uma governança eficiente, é de igual importância que qualquer nível de descentralização que se estabeleça no país esteja também pautado na consolidação das mesmas instituições. Aliás, o advento da descentralização, sem o necessário reforço das instituições, pode até dificultar ainda mais a *accountability* (CARVALHO, 2010).

## **2.2 Conceitos, Abordagens, Causas e Consequências do fenômeno corrupção**

O termo corrupção inclui uma grande variedade de atos, tais como: trapaça, engano, logro, ganho ilegítimo, estelionato, concussão, adulteração, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros (BREI, 1996). De modo geral, a corrupção é definida como o mau uso de cargos públicos em prol de ganhos particulares (TREISMAN, 2000; NEU *et al.*, 2013).

Para Jain (2001, p.73), há um consenso de que a “corrupção se refere a atos em que o poder público é manipulado para ganho pessoal, de uma forma que contraria as regras do jogo”. Nessa perspectiva, ilegalidades como a fraude, comércio de drogas, lavagem de dinheiro e operações no mercado negro não se configuram como corrupção, uma vez que não ocorrem na esfera pública. No entanto, tais atos ilegais só prosperam por encontrarem um ambiente propício à corrupção instalado neste ambiente (JAIN, 2001).

Ainda que o comportamento corrupto possa assumir diferentes formas, a depender de diferentes contextos e situações, ele pode ser caracterizado pela transferência ilegal ou não autorizada de dinheiro, em que a pessoa subornada atua como um agente de outro indivíduo em uma organização (ROSE-ACKERMAN, 1975). É a existência do suborno atrelada a uma posição de poder que define o ato corrupto. Contudo, a corrupção tem assumido uma nova configuração, quando não envolve a transferência de dinheiro, isto é, do suborno (HOUQUE; MONEM, 2016; NEU *et al.*, 2013). Nesse novo formato, a corrupção é identificada quanto ao uso indevido ou abuso do poder discricionário exercido por funcionários públicos na obtenção de ganhos particulares, influenciar um contrato público, por exemplo, ou quando os mesmos se envolvem em ações de maximização de lucros não autorizado (ROSE-ACKERMAN, 1975).

O trabalho de Rose-Ackerman (1975) foi um dos pioneiros a qualificar o comportamento dos agentes envolvidos em atos ligados à corrupção. Em seu estudo, a autora analisou a relação entre a estrutura de mercado do país e a incidência de corrupção em contratos governamentais, adotando a concepção de corrupção como sendo um agente buscando

subornar um burocrata do governo (ROSE-ACKERMAN, 1975), para obter um contrato público. Essa é a definição clássica da corrupção, e passou a ser generalizada para as situações em que funcionários privados e não-governamentais são receptores de subornos, assim como aquelas em que um burocrata do governo suborna outro (BOTINHA; LEMES, 2019).

Em seu estudo, Jain (2001, p. 72) identifica três possíveis tipos de corrupção: i) “grande corrupção”, que se refere à política que utiliza seu poder para definir as políticas públicas de seu interesse; ii) “corrupção burocrática ou pequena corrupção”, que ocorre quando um funcionário público exige ou recebe propina para acelerar um procedimento ou descumprir alguma norma legal; e, iii) “corrupção legislativa” refere-se à forma e a extensão de como o voto dos legisladores pode ser influenciado por grupos de interesses. Esses tipos de corrupção podem ser entendidos a partir da perspectiva do modelo agente-principal, no qual o agente descumpra as regras estabelecida em favor de seu benefício pessoal ou de terceiros, conforme descrito por Jensen e Meckling (1976).

Muitos estudos têm adotado a perspectiva da agência para compreender o fenômeno da corrupção, no qual o agente é o Estado, representado por algum oficial de governo eleito e a sua burocracia estatal, e o principal seria a sociedade, o cidadão-eleitor (DIAS, 2016; ROSE-ACKERMAN, 1975). No entanto, essa análise da corrupção no setor público pela ótica da Teoria da Agência divide opiniões. O ponto crítico é que a corrupção é considerada apenas entre um particular e o Estado, contudo, essa não é a única relação possível, visto que ela pode ocorrer dentro do próprio governo, sem que os agentes sejam externos à instituição (FERREIRA, 2018).

Como uma extensão do modelo agente-principal observado nas relações de mercado, a abordagem *rente-seeking*, ou comportamento “caçador de renda”, surge como uma das primeiras tentativas de modelar a corrupção no setor público (LAMBSDORFF, 2002). As premissas dessa teoria surgiram com as pesquisas de Tullock (1967), Krueger (1974) e Posner (1975), as quais reconhecem a transferência de renda no setor público, seja na forma de privilégios, como subsídios, isenções ou alocações de verbas orçamentárias, ou monopólios, ocorre em função da existência de grupos que se organizam para exercer pressão política e *lobby* no governo. Embora a prática desse comportamento não implique necessariamente que a corrupção esteja presente (CARVALHO, 2010), a literatura atual tem utilizado essa abordagem para evidenciar que um ambiente propício para a ocorrência de atividades *rent seeking* pode se alastrar por toda a sociedade, incentivando e perpetuando essa conduta e, com isso, criando condições favoráveis ao surgimento da corrupção (SEYF, 2001).

Alinhada a abordagem *rent seeking* e a Teoria da Agência, a Teoria da Escolha Pública (TEP), ou *Public Choice*, a qual pressupõe que os gestores públicos atuam de forma auto interessada na decisão envolvendo políticas públicas (BUCHANAN; TULLOCK, 1962), buscando maximizar os orçamentos que gerenciam no intuito de auferir ganhos de natureza individual decorrentes de suas decisões (NISKANEN, 1971). A TEP assume que os agentes políticos têm a mesma motivação que os privados e por isso suas decisões são influenciadas por interesses pessoais, os quais podem ser contrários ao interesse público (BORSANI, 2004). Contudo, Shughart (2007) destaca que existem diferenças entre o processo de escolha no setor público e no setor privado em razão dos diferentes incentivos e restrições nos dois setores. Apoiado nessa suposição, o estudo de Rodrigues *et al* (2020) verificou como os fatores socioeconômicos e políticos explicam a ocorrência da corrupção e má gestão nos gastos com ensino básico dos municípios brasileiros.

Enquanto a TEP se debruça em explicar as causas do comportamento corrupto do gestor político, novas abordagens surgem no sentido de compreender os mecanismos necessários para coibir essa conduta, como é o caso da Nova Economia Institucional (NEI) ou Neo-institucionalismo. A aplicação da NEI no estudo da corrupção é recente (LAMBSDORFF; TEKSOZ, 2005), e surge da necessidade de se entender como o fortalecimento de instituições que promovam a governança direciona os incentivos do gestor político a tomadas de decisões que maximizem o bem estar social (BOADWAY; SHAH, 2009).

Dentro da Teoria Neo-Institucional existem três vertentes que apresentam explicações diferentes para o papel das instituições no alcance dos resultados sociais e políticos, a saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 1996). Pela ótica do neo-institucionalismo da escolha racional, a corrupção é resultado de falhas nos sistemas democráticos, nos países desenvolvidos; ou de falhas nas instituições, nos países em desenvolvimento, as quais normalmente estão atreladas a problemas de incentivo que estimulam ou não ao agente tomador de decisão a adoção de comportamento corrupto (NORTH, 1990; MATIAS PEREIRA, 2005).

Pela ótica da Teoria Institucional, para compreender a corrupção, deve-se considerar, conforme Misangyu, Weaver e Elms (2008), a influência das ordens institucionais na cognição e no comportamento dos atores sociais dentro dessas ordens, bem como considerar o impacto institucional desses atores. A partir dessa concepção, a corrupção acontece porque as estruturas institucionais são fracas, ou seja, observa-se o papel das instituições na redução da corrupção.

Para Ugur (2014), a corrupção surge como um sintoma da fraca qualidade institucional, podendo provocar efeitos adversos no comportamento da economia.

Partindo da Teoria Institucional, destaca-se também a Teoria de *Bourdieu*, que propõe um quadro com a visão do poder, da agência e da prática para explorar os problemas relacionados às forças institucionais e aos principais agentes de mudança organizacional, explica Ahn *et al.*, (2014). Tais teorias foram utilizadas por Botinha e Lemes (2019), que assumiram em seu estudo a Contabilidade como um ator social que influencia o comportamento dos indivíduos na prevenção à corrupção, ou seja, eles consideraram o ambiente contábil como uma instituição importante para explicar a ocorrência da corrupção.

É evidente que as abordagens teóricas mencionadas reconhecem os malefícios da corrupção para a sociedade, governo e empresas (NEU *et al.*, 2013). Porém, há uma seleta parte da literatura que tem propagado os méritos da corrupção na promoção do desenvolvimento socioeconômico (MEON; WEILL, 2010; DREHER; GASSEBNER, 2013; GOEDHUYS; MOHNEN; TAHA, 2016), a partir de uma perspectiva empresarial. Para esse corpo teórico, a corrupção seria desejada em face da eficiência que traz a sistemas nos quais imperam a burocracia e a má governança das instituições públicas, como forma de fazê-los funcionar, isto é, a corrupção funcionaria como *grease on the wheels* (MEON; WEILL, 2010).

Conforme a hipótese *grease on the wheels*, ou Teoria da Graxa, uma democracia ineficiente constitui um forte impedimento para o desenvolvimento da atividade econômica, sendo a corrupção concebida como a “graxa” que ajuda a contornar essa situação (MEON; WEILL, 2010). De modo geral, a hipótese em questão postula que a corrupção pode ser uma maneira eficiente de agilizar vários processos burocráticos, por meio da redução do custo de tempo das filas, conforme preconiza Lui (1985, *apud* MEON; WEILL, 2010).

Também pela perspectiva das empresas, a Teoria da Areia é resgata pelos estudos sobre a corrupção em contraponto à Teoria da Graxa. A *Sand the Wheel*, como também é chamada, tece críticas à corrupção e busca evidenciar os obstáculos e prejuízos causados por ela. De acordo com essa abordagem, a corrupção seria um desincentivo ao investimento, desembocando na redução do crescimento e da produtividade, atuando como uma “areia nas engrenagens” das empresas (VU *et al.*, 2018). Adotando ambas abordagens, Lima, Rufino e Machado (2019) chegaram ao entendimento de que a associação sinérgica entre a percepção da corrupção e a dificuldade de realizações de negócios nos países do Mercosul favorece o crescimento econômico das empresas em tais países. Conforme os autores, esse efeito positivo é direcionado, principalmente, para as grandes empresas, em função de maiores condições

financeiras de arcar com os custos da corrupção. Dessa forma, as evidências empíricas do estudo confirmaram o constructo argumentativo no qual se pauta a Teoria da Graxa sobre Rodas.

Apesar do foco das abordagens citadas ser mais econômico e político, cabe destacar que diversas outras áreas, como a psicologia e as ciências comportamentais, também têm desenvolvido pesquisas com relevantes contribuições para a compreensão do fenômeno corrupção. Mesmo com esses esforços na construção de um quadro teórico sólido capaz de fundamentar o estudo das múltiplas faces da corrupção, as pesquisas empíricas têm se deparado com a dificuldade em mensurá-la, uma vez que os agentes corruptos farão de tudo para não serem apanhados e sofrer punição, fazendo com que seja difícil identificá-la no âmbito das organizações públicas e privadas.

Como a corrupção é ilegal, e a observação regular e direta das atividades corruptas é quase sempre impossível, as pesquisas têm utilizado índices que mensuram a percepção da corrupção em diversos países, como por exemplo, o Índice de Corrupção Percebida (*Corruption Perception Index*, ou CPI), do *Transparency International*, o *Democracy Index* (DI), do *The Economist Intelligence Unit* e Indicadores de Governança do Banco Mundial, como o *Control of Corruption Index* (CCI). Tais indicadores são amplamente utilizados dentro dos países para avaliar a governança no nível subnacional (ALFANO; BARALDI; CANTABENE, 2019; FIORINO; GALLI; PADOVANO, 2015) em uma análise *cross country*. Contudo, tratam-se de indicadores de percepção. Segundo Chabova (2017), a justificativa para a adoção dos índices de percepção de opinião pública reside no fato de a corrupção ser uma prática clandestina, não exposta, e, portanto, não existirem estatísticas oficiais e confiáveis sobre o número de casos de corrupção.

Utilizar as percepções sobre a corrupção em vez da corrupção em si é importante pois contorna as dificuldades inerentes envolvidas na medição direta da corrupção. Todavia, levanta a questão de como as pesquisadas formam suas percepções em primeiro lugar, e quão precisas são aquelas percepções relatadas (OLKEN, 2009). Assim sendo, a corrupção pode ser analisada sob as duas formas: a corrupção real (apresentada) e a corrupção percebida, uma vez que ambas noções estão inter-relacionadas, sendo que a corrupção real afeta a corrupção percebida, podendo esta última existir mesmo que não haja a corrupção real (MELGAR; ROSSI; SMITH, 2010).

Outro ponto a ser considerado é que o esforço dos agentes apoiadores da luta contra a corrupção em todo o mundo, como o Banco Mundial e a *Transparency International*, na

construção dos indicadores mencionados não contempla a análise do fenômeno em âmbito local dos governos. Em razão disso, parte da literatura tem se concentrado em construir medidas que possam ser utilizadas para representar a existência ou não da corrupção nos governos locais. Internacionalmente, os estudos têm utilizado o número de funcionários condenados por abuso do cargo público (ALFADA, 2019; FISMAN; GATTI, 2002a; GOEL; NELSON, 2011, 2011b; SHON; CHO, 2019).

No Brasil, um grupo de pesquisas têm perseguido essa mesma estratégia internacional para representar a corrupção no contexto local, tais como Boll (2010) e Carraro *et al.* (2015), que utilizaram informações do Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União (Cadirreg) para construir indicadores sobre a corrupção; Lopes e Toyoshima (2013), que construíram uma proxy de corrupção a partir do número de matérias sobre corrupção publicadas nos principais jornais e revistas em cada unidade federativa do Brasil e Reis e Almeida (2020), que aplicaram a técnica de Análise Fatorial para construir um Índice Estadual de Corrupção (IEC) com base no número de processos penais e administrativos; número de pessoas expulsas da administração pública federal e número de pessoas físicas e jurídicas inidôneas, que foram coletadas nos bancos de dados disponibilizados pelo Ministério Público Federal (MPF) e no Portal da Transparência.

Além dos dados mencionados, alguns estudos (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014; DIAS *et al.*, 2013; FERRAZ; FINAN, 2008; RODRIGUES *et al.*, 2020; SODRÉ; ALVES, 2010) têm utilizado os relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) no âmbito do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP), criado em 2003, para obter dados necessários à construção de uma *proxy* para corrupção em âmbito municipal. Como o objetivo do programa é analisar a aplicação de recursos federais nos municípios, que são selecionados aleatoriamente por meio de sorteios administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF) (CGU, 2014), tal estratégia tem sido considerada propícia para uma análise objetiva da corrupção.

A partir da fiscalização feita na aplicação dos recursos repassados da União aos governos municipais, para o financiamento de determinadas políticas sociais, as irregularidades encontradas pelos auditores da CGU são descritas nos relatórios finais como “constatações”. Essas constatações podem ser classificadas em informação, falha formal, falha média e grave, sendo as duas primeiras usadas para representar a ineficiência ou má gestão, em razão dos desperdícios de recursos derivados, e as últimas consideradas como indícios de ocorrência de corrupção pelos estudos da área (FERREIRA, 2018).

Cabe destacar que essas irregularidades, as quais indicam desperdícios de recursos no âmbito municipal, também são descritas e classificadas pela literatura como desperdícios ativos e passivos (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; DIAS *et al.*, 2013; SANTOS; PEREIRA; RODRIGUES, 2018). Caracteriza-se como desperdícios ativos os desvios de recursos que beneficiaram de forma direta ou indiretamente o tomador de decisão (administradores públicos), como é o caso da corrupção. Por outro lado, os desperdícios passivos são resultados da má gestão dos funcionários, seja por estarem mal preparados ou sem incentivos para administrar adequadamente os recursos, e difere do ativo por não beneficiar diretamente nenhum agente econômico (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009).

O interesse das pesquisas recentes em mensurar a corrupção dos governos brasileiros deriva dos impactos que essa conduta causa em diversas áreas sociais (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008; FERREIRA, 2018; LOPES; TOYOSHIMA, 2013), uma vez que envolve um grande volume recursos que poderiam ser direcionados a políticas públicas promotoras do desenvolvimento socioeconômico.

A literatura nacional da corrupção também tem sido construída a partir da necessidade de se compreender as causas da corrupção, na tentativa de identificar os mecanismos para seu combate. Lamsdorff (2006) ressalta o crescente surgimento de estudos que analisam o fenômeno da corrupção, a relação entre as causas da corrupção e seus aspectos econômicos, políticos ou sociais, além dos mecanismos para seu controle e combate. Tais pesquisas partem do pressuposto de que existe uma estrutura que reúne um conjunto de condições presentes no ambiente que favorecem o surgimento dessa conduta. Isso porque, embora haja diferenças entre os países em termos de cultura, valores, aspectos socioeconômicos e institucionais, a motivação humana ou interesse próprio é universal e central quando se busca compreender as experiências de corrupção desiguais entre países (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016), e entre governos de um mesmo país.

Diante do exposto, para compreender a corrupção é necessário entender os aspectos que influenciam a sua ocorrência. Conforme Jain (2000), a ocorrência da corrupção depende de três principais fatores: i) existência de poderes discricionários; ii) existência de renda associada a esses poderes discricionários e iii) existência de um sistema jurídico-legal que represente baixa probabilidade de detecção e punição. Enquanto as duas primeiras pré-condições determinam os benefícios da corrupção, isto é, representam incentivos ao ato corrupto, a terceira influencia o custo da corrupção. Portanto, características regionais que afetam essas pré-condições determinam sua incidência local (BECKER, 1968).

Esses fatores são visíveis no contexto brasileiro, em que os governos subnacionais receberam autonomia para desempenharem novos encargos e competências em um processo de descentralização instituído pela Constituição de 1988 (i), a qual também garantiu a transferência de recursos para que estes pudessem desempenhar suas novas funções (ii), sem levar em consideração a criação de mecanismos de controle e *enforcement* para coordenar as ações dos entes subnacionais (iii) (LOPES, 2011). Logo, é de se conjecturar que o contexto brasileiro fornece estruturas favoráveis ao surgimento de atos qualificados como corruptos, em razão da forma como a descentralização foi implementada no país, sem um planejamento estruturado e sem o fortalecimento das instituições promotoras da *accountability* e da governança (CARVALHO, 2010).

Pesquisas têm evidenciado os principais fatores associados com os indícios de corrupção (e má gestão) detectados pelas auditoras da CGU, tais como incentivos políticos, como a reeleição (FERRAZ; FINAN, 2011; RODRIGUES *et al.*, 2020), pelas características do controle social (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014; CAMPOS; CASTELAR; SOARES, 2018; RODRIGUES *et al.*, 2020), volume de transferências federais (CAMPOS; CASTELAR; SOARES, 2018) e por aspectos estruturais como o nível do desenvolvimento socioeconômico e a densidade demográfica (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014; CAMPOS; CASTELAR; SOARES, 2018)

### **2.3 Efeitos da descentralização na corrupção: experiências internacionais**

A descentralização fiscal é motivada por razões bem distintas (MARTINEZ-VAZQUEZ; LAGO-PEÑAS; SACCHI, 2017). Países unitários buscaram a descentralização, nas últimas décadas, como um meio de reduzir o tamanho do governo e aumentar a eficiência do setor público. Outros países implementaram a descentralização fiscal em sua agenda política como resultado do desencantamento do eleitorado com o desempenho dos antigos governos centralizados na provisão de serviços públicos (DE MELLO, 2000).

Apesar desse fenômeno crescente, não existe um consenso na literatura sobre os benefícios que a devolução de poderes aos governos locais esconde sobre os impactos nos vários objetivos políticos e econômicos de um país (SOUSA, 2016), precisamente sobre a corrupção. Sobre esse aspecto, Alfano, Baraldi e Cantabene (2019) demonstram que o efeito da descentralização na corrupção não pode ser pensado como uma relação linear. Os autores demonstraram, a partir de diferentes modelagens econométricas, que existe um nível ideal de

descentralização capaz de minimizar a ocorrência da corrupção no âmbito dos governos, mas que depende de certas condições para ser verificado.

Esse estudo, e outros abordando o fenômeno da descentralização e corrupção no contexto internacional estão agrupados no Quadro 1.

Autor/Ano	Objetivo	Amostra	Variável Dependente	Variáveis de Descentralização	Principais Resultados e Conclusões
Fisman e Gatti (2002a)	Verificar o impacto da incompatibilidade de receitas e despesas na corrupção.	Estados dos EUA/1976 a 1987	<b>Corrupção:</b> Número de funcionários públicos (federal-estadual-local) condenados em um estado por abuso de cargo público.	<b>i) Incompatibilidade da receita e despesa</b> - Parcela das transferências federais do total de gastos locais e estaduais	<b>a)</b> A taxa de processos por abuso de cargo público é maior nos estados com maiores níveis de transferências federais <b>b)</b> Apoiando a teoria de que as restrições orçamentárias suaves criadas pelas transferências federais são potencialmente problemáticas.
Fisman e Gatti (2002b)	Examinar a relação entre descentralização fiscal e corrupção em uma análise <i>cross country</i> .	55 Países/1980 a 1995	<b>Corrupção:</b> <i>International Country Risk Guide's (ICRG)</i>	<b>i) Descentralização das Despesas:</b> Parcela dos gastos subnacionais (estaduais e locais) nos gastos totais do governo (estadual, local e central)	<b>a)</b> a descentralização fiscal das despesas do governo está fortemente relacionada com menor corrupção; <b>b)</b> a eficácia da descentralização na redução da corrupção pode variar significativamente, dependendo da maneira pela qual a descentralização ocorre.
Kyriacou e Roca-Sagalés (2011)	Compreender a relação da descentralização fiscal com a qualidade do governo na presença de eleições regionais.	27 Países da OCDE/ 1996 a 2005	<b>Qualidade do Governo:</b> Indicadores de Governança Mundial do Banco Mundial (média das dimensões: controle da corrupção, regra da lei, qualidade regulatória e eficácia do governo)	<b>i) Descentralização das Despesas:</b> as despesas subnacionais (como proporção dos gastos consolidados das administrações públicas) que subtraem as despesas estaduais e locais, as transferências pagas pelo governo central <b>ii) Descentralização das Receitas:</b> a receita subnacional (como uma proporção da receita consolidada do governo geral) que subtrai as receitas estaduais e locais, concede subsídios de outros governos <b>iii) Descentralização política</b> - <i>Federalismo e Eleições Regionais.</i>	<b>a)</b> a descentralização das despesas e das receitas mostraram-se positivamente associadas a maior qualidade do governo; <b>b)</b> o efeito positivo da descentralização na qualidade do governo é mitigado na presença de eleições regionais e de governos multiníveis.

Goel e Nelson (2011)	Examinar a influência da descentralização do governo na corrupção nos Estados Unidos.	Estados americanos/1993 a 1997; 1998 a 2002; 2003 a 2007	<b>Corrupção:</b> Média de condenações federais por corrupção pública por 100.000 habitantes.	<b>i) Descentralização fiscal:</b> Despesas do governo local como uma parte do total de gastos estatais locais <b>ii) Grau de fragmentação:</b> Número de unidades do governo local servindo a população de um estado.	<b>a)</b> relação negativa entre a variável de descentralização fiscal e o indicador de corrupção; <b>b)</b> tanto o tamanho quanto o escopo dos governos locais podem explicar o número de funcionários públicos condenados por corrupção em um estado.
Shon e Cho (2019)	Verificar o impacto das múltiplas dimensões da descentralização fiscal na corrupção	Governos estaduais e locais dos EUA/ 1992 a 2010	<b>Corrupção:</b> Número de condenações por violações das leis federais de corrupção.	<b>i) Descentralização fiscal- Receitas</b> - <i>Autoridade fiscal na receita:</i> parcela da receita local na receita total estadual-local, excluindo as transferências; - <i>Autonomia fiscal:</i> proporção entre a receita de origem própria do governo local e a receita total estadual-local, excluindo doações. <b>ii) Descentralização fiscal- Despesas</b> - <i>Autoridade Fiscal na alocação de despesas:</i> razão entre a despesa local e a despesa total estadual-local e inclui as transferências. <b>iii) Hipótese do Leviatã:</b> razão entre a receita local de origem própria e a despesa local	<b>a)</b> Relação positiva entre todas as medidas de descentralização e a proxy de corrupção usada no estudo, <i>i.e.</i> , quanto maior o nível de descentralização maior o número de condenações por corrupção;
Alfano, Baraldi e Cantabene (2019)	Propor um arranjo de descentralização que minimize a corrupção, prescrevendo graus intermediários de descentralização	55 países ao longo de 27 anos (1984 a 2010).	<b>Corrupção:</b> <i>Control of corruption index</i> (indicadores de governança do Banco Mundial)	<b>i) Descentralização fiscal da receita:</b> - Participação subnacional da receita total do governo - Participação do governo subnacional na receita tributária como porcentagem da receita tributária total do governo - Subsídios verticais como parcela da receita do governo subnacional <b>ii) Descentralização da despesa:</b> - Participação do governo subnacional nos gastos como porcentagem do gasto total do governo <b>iii) Descentralização política</b> -competição política	<b>a)</b> resultados contradizem o impacto linear negativo/positivo da descentralização na corrupção <b>b)</b> A estimativa de um modelo empírico não linear confirma fortemente que um grau de descentralização entre 15% e 21% minimiza a corrupção; <b>c)</b> países menos corruptos apresentaram um grau de descentralização superior à estrutura de descentralização ótima

Fonte: Elaboração Própria.

Observou-se pelos estudos apresentados no Quadro 1 que a literatura sobre a descentralização fiscal é muito dispersa, tanto em termos metodológicos, no que se refere à forma como a descentralização é mensurada, quanto dos resultados inconsistentes. Grande parte dos estudos analisados focam suas análises em países, dos quais muitas vezes são desenvolvidos, perdendo informações importantes sobre as características locais que podem explicar em quais condições a descentralização fiscal alcança resultados positivos e quais são os fatores que comprometem esse objetivo.

#### **2.4 Características da descentralização no Federalismo Fiscal Brasileiro**

A descentralização fiscal é um mecanismo que transfere poder e responsabilidades fiscais do governo central para os governos subnacionais (OATES, 1972). Entretanto, essa não é o único tipo de descentralização que pode ter alguma influência no desempenho econômico. Os processos de descentralização não se limitam à transferência de recursos para níveis subnacionais de governo (descentralização fiscal), mas também incluem vários graus de transferência de poderes (descentralização política) e a concessão de autonomia a entidades subnacionais em relação ao governo central (descentralização administrativa) (RODDEN, 2005).

Tanzi (1995) refere-se à descentralização fiscal como a transferência da autoridade e responsabilidade sobre as finanças públicas e sobre a provisão de bens e serviços públicos à população, desde o governo central para os governos locais. Tem como objetivo aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas de descentralização fiscal podem assumir diferentes formas institucionais, como o aumento das transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação de autoridade tributária que antes era nacional (FALLETI, 2005).

Quanto a descentralização política, Falleti (2005) destaca que se trata da devolução de autoridades políticas ou capacidades eleitorais a atores subnacionais, como, por exemplo, criação de assembleias legislativas subnacionais, cuja finalidade é fomentar a representação das políticas subnacionais. Já a descentralização administrativa diz respeito a autoridade na execução de políticas sociais como saúde e educação (FALLETI, 2005). É caracterizada pela autonomia que o governo local tem sobre a sua jurisdição em relação ao poder central para tomar decisões em relação a execução de políticas (SOUSA, 2016).

No Brasil, o processo de descentralização impulsionado pela Constituição Federal de 1988 deu novos contornos ao federalismo fiscal, uma vez que os entes subnacionais foram dotados, de uma só vez, de autonomia política, administrativa e fiscal (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). Na esfera política, a nova Constituição reconheceu os municípios como entes federativos, conferindo-lhes personalidade de ente federativo, com autoridade para legislar sobre matéria própria e a elegerem prefeitos e vereadores diretamente pela sociedade (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). No campo fiscal, a autonomia dos municípios foi fortalecida pela ampliação das competências tributárias, mas, sobretudo, pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais (GUEDES; GASPARINI, 2007). No que concerne à descentralização administrativa, última forma implementada, as primeiras mudanças ocorreram no setor saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (FALLETI, 2010), onde os municípios passaram a ter obrigações pela prestação de serviços públicos tanto de sua competência exclusiva quanto do exercício da competência comum com a União e os estados (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018).

No entanto, conforme Pacheco *et al.* (2018), no Brasil prevalece uma descentralização parcial relacionada aos entes subnacionais, uma vez que a União detém a maior parte dos recursos e poder decisório em relação a execução de importantes políticas públicas. Sobre esse ponto, Carvalho (2010) destaca que não há no Brasil uma descentralização de políticas públicas, isso é, uma descentralização administrativa efetiva na estrutura federativa vigente, uma vez que os entes subnacionais não possuem a autonomia financeira suficiente para exercê-la, dependendo de recursos do poder central e/ou das diretrizes por ele estabelecidas para fazer uso desses recursos. Um exemplo dessa vinculação relacionada ao orçamento municipal pode ser visualizada pela determinação constitucional (Art. 112 da CF/88) que estabelece aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos e transferências na manutenção do ensino (BRASIL, 1988). Tais vinculações de receitas têm gerado discussões quanto a seus impactos no orçamento municipal.

Os argumentos favoráveis encontram respaldo na Teoria da Escolha Pública (TEP), que pressupõe a vinculação de impostos como uma forma de conferir maior poder a sociedade e restringir o aumento do gasto público ineficiente (DANTAS, 2008), uma vez que as decisões tomadas pelos agentes públicos podem ser motivadas por interesses individuais, em que eles buscarão maximizar o orçamento público, aumentando os gastos, por exemplo, a fim de ampliar os benefícios potenciais nas escolhas de políticas públicas (OATES, 2005). Esse aumento de gastos criaria, portanto, oportunidades para a existência de comportamentos *rent seeking* por

parte de seus principais atores, o que sugere a necessidade de redução do aparelho estatal para o bem da coletividade (MOE, 1979). Nesse contexto, a TEP defende a limitação das ações estatais, sob o argumento de que sem restrições os gestores têm incentivos para gastar além de seus meios, beneficiar grupos de interesse e se envolver em corrupção (WEINGAST, 2009).

Na contramão desses argumentos, as críticas às vinculações se referem a criação de um orçamento rígido, com pouco espaço para decisões alocativas discricionárias, o que pode provocar a perda de eficiência potencial na condução da política fiscal (DANTAS, 2008). Além disso, surgem problemas relacionados a desperdícios e priorização de gastos ineficientes, se não a curto prazo, eventualmente a médio e longo (OECD, 2017 *apud* AZEVEDO; LEROYY; PIGATTO, 2020). Independente dos argumentos contrários ou favoráveis, fato é que esse mecanismo de vinculação é uma realidade brasileira, e reflete o tipo de descentralização fiscal praticado no país, uma vez que afeta diretamente a autonomia financeira e administrativa dos entes federativos que, por serem responsáveis pela provisão de importantes políticas sociais, dependem de recursos transferidos de outras instâncias governamentais, nesse caso da União, para financiá-los no âmbito local.

Para Falleti (2005), se receitas forem transferidas do centro para cobrir os custos de administração e provisão de serviços sociais de responsabilidade municipal, a descentralização administrativa é financiada e coincide com a medida de descentralização fiscal das despesas (ou gastos). No entanto, quando os governos locais financiam esses custos com receitas próprias derivadas de sua competência tributária, então a descentralização administrativa não é financiada (FALLETI, 2005). A realidade brasileira contribui para que esse tipo de autonomia não se materialize nos municípios, denotando os problemas de uma descentralização não planejada (GUEDES; GASPARINI, 2007), em que a atribuição de encargos e competências não são compatíveis com a capacidade fiscal dos entes.

As diferenças sociais e econômicas entre as regiões brasileiras imprimem um cenário de necessidades que não são satisfeitas apenas com a arrecadação obtida pelos entes subnacionais (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). Somado a isso, destaca-se o centralizado modelo brasileiro de arrecadação tributária, em que a União detém a competência dos principais tributos do Sistema Tributário Nacional (STN). Conforme Cossio e Carvalho (2001), essa situação é comum em Federações com grande extensão territorial como o Brasil, no qual há uma tendência de desequilíbrios entre fontes de receitas e dispersão regional da demanda de serviços públicos. Isso justifica a necessidade de se concentrar as bases de tributação no nível superior de governo, como uma tentativa de manter a eficiência do sistema

tributário nacional, promover a equidade fiscal entre os governos subnacionais e garantir a aplicação ótima de recursos no nível subnacional (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

Tendo em vista que os governos dos níveis superiores tendem a arrecadar mais do que gastam, e os de níveis inferiores gastarem mais do que arrecadam, é comum nos sistemas federativos o uso de instrumentos de compartilhamento de receitas, com o intuito de corrigir essas diferenças, equalizar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades de governo economicamente (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017; COSSIO; CARVALHO, 2001).

A estrutura federativa vigente no Brasil contempla um amplo sistema de transferências intergovernamentais que representam um importante mecanismo de equilíbrio das finanças públicas dos entes subnacionais, uma vez que, além de financiar as despesas públicas destes entes, essas transferências criam mecanismos de responsabilização e incentivos que afetam o desempenho fiscal, a prestação de contas à sociedade e a eficiência e a equidade no acesso aos serviços públicos (DUARTE *et al.*, 2011). Essas transferências podem ser obrigatórias, quando estabelecidas pela legislação e, na maioria das vezes representam a repartição da receita tributária arrecadada por um ente para outros membros federados, com base em algum critério de distribuição; ou voluntárias, que são realizadas por intermédio de convênios que estabelecem as condições em que os recursos serão transferidos, bem como serão utilizados pelos governos receptores (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018).

Para as transferências obrigatórias, Mendes, Miranda e Cossio (2008), propõem uma outra classificação com base na condicionalidade de seu uso e na finalidade de sua implantação, quais sejam: Transferências Incondicionais Redistributivas, Incondicionais Devolutivas e Condicionais Obrigatórias.

São chamadas “incondicionais” porque não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O governo repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usar os recursos para os fins de sua preferência (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Elas são redistributivas quando a repartição dos recursos leva em consideração fórmulas para a finalidade de redistribuição regional ou redução de hiato fiscal, tais como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008). As devolutivas, cujo principal exemplo é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), distribuem os recursos para os governos em que foi realizada a arrecadação, sem a presença de condicionalidades relacionadas à forma de gasto (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Já as obrigatórias condicionais, destinam-se à aplicação em programas sociais para melhoria de seus indicadores,

como as que ocorrem com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (Fundeb) (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008). Essas transferências têm como objetivo garantir o investimento adequado em setores que poderiam receber atenção insuficiente pelo governo local, devido à presença de externalidades (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

Conforme Mendes, Miranda e Cossio (2008), no Brasil predominam as transferências incondicionais (não impõem obrigação de aplicação dos recursos, pelo governo receptor, em despesas específicas, nem cobram resultados ou performance dos entes beneficiário), obrigatórias (o governo doador é obrigado a fazer a transferência, por determinação constitucional ou legal) e sem contrapartida (o governo receptor não é obrigado a complementar os recursos recebidos). Tais recursos têm impactos significativos no desempenho do governo receptor, na medida em que possuem baixo controle da qualidade do gasto, afetando a *accountability*, a responsabilidade fiscal e a gestão eficiente (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008).

Atualmente, os municípios são os entes que mais recebem transferências dos Estados e da União, em razão da necessidade de reduzir os desequilíbrios horizontais que surgem em uma federação (GUEDES; GASPARINI, 2007). Em razão disso, a receita municipal é formada, além do resultado da arrecadação própria, dos recursos derivados das principais transferências incondicionais, quais sejam: o FPM, do governo federal, e a cota parte do ICMS, do seu respectivo estado.

As regras de repartição do ICMS, a CF/88 prevê que, no mínimo, 75% dos recursos sejam rateados proporcionalmente ao valor adicionado fiscal (VAF) gerado no próprio município e os 25% restantes podem ser distribuídos segundo diretrizes estabelecidas pelos governos estaduais. Portanto, os critérios de repartição podem ser diferentes em cada Estado da Federação, o que pode contribuir para o aumento das desigualdades regionais.

Os critérios de partilha do FPM estão previstos no Art. 91 do Código Tributário Nacional (CTN) (Lei Complementar nº 5.172 de 25 de outubro de 1966), o qual estabelece que 10% do total de recursos será direcionado aos municípios das capitais dos estados e 90% para os demais municípios, a partir de um coeficiente individual de participação determinado com base no número de habitantes (BRASIL, 1966). Em razão disso, o fundo acaba por beneficiar os municípios de pequeno porte, e não necessariamente aqueles menos desenvolvidos, contrariando, portanto, os ditames constitucionais de reduzir as desigualdades socioeconômica. Os governos municipais dependem fortemente dessas transferências federais para seus

orçamentos, pois as receitas tributárias representam, em média, apenas 5,5% das receitas totais municipais (BROLLO; NANNICINI, 2012). Esse cenário é um típico resultado da descentralização de receitas sem descentralização de responsabilidades pelas políticas públicas.

Para Carvalho (2010), não se pode afirmar que existe uma efetiva descentralização de políticas no federalismo brasileiro, uma vez que a maior parcela dos gastos municipais se refere a despesas vinculadas, o que obriga a destinação desses recursos para a finalidade definida pela União. Fato é que atualmente os municípios contam com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para serem aplicados na educação básica, porém, o governo federal determina as regras de utilização desse fundo, em que 60% dos recursos deveriam ser destinados à remuneração de profissionais do magistério e os 40% restantes aplicados na educação básica (BRASIL, 2007).

O Fundeb<sup>6</sup> foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e substituiu o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), e obrigava os governos municipais a gastarem, pelo menos, 95% do total recebido no ano corrente (BRASIL, 2007). Atualmente, o Fundeb é regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, que alterou os critérios de utilização desse fundo, mas mantendo a vinculação. Essa vinculação limita a autonomia dos governos subnacionais no que se refere à execução de políticas, uma vez que não conseguem financiá-las com recursos arrecadados localmente (FALLETI, 2005). Ademais, também gera implicações no que se refere ao controle e fiscalização, visto que além do controle interno a que são submetidos, os municípios devem prestar contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados perante os Tribunais de Contas.

Nesse sentido, o processo de descentralização em curso no Brasil impõe importantes desafios para a autonomia dos entes subnacionais, uma vez que as vinculações sobre os gastos públicos, associada com a baixa arrecadação e alta dependência financeira impactam diretamente a discricionariedade das decisões governamentais.

## **2.5 Efeitos da descentralização fiscal na corrupção: Fundamentação da Hipótese Geral do Estudo**

A literatura atual não tem apresentado um consenso no que se refere ao impacto da descentralização fiscal no desempenho do governo. No tocante à corrupção, os resultados são ainda mais inconsistentes. Empiricamente, alguns estudos constataram que os níveis de corrupção aumentam em governos descentralizados, por criar oportunidades para

---

<sup>6</sup> Em 2020, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, alterou as diretrizes do Fundeb transformado em fundo permanente de apoio ao desenvolvimento da educação brasileira

comportamentos *rent seeking* dos agentes públicos, os quais se traduzem em atos corruptos (ALFADA, 2019; FAN; LIN; TREISMAN, 2009; SHON; CHO, 2019). Outros revelaram que estruturas descentralizadas reduzem a ocorrência da corrupção (ARIKAN, 2004; DINCER; ELLIS; WADDELL, 2010; FISMAN; GATTI, 2002b; IVANYNA; SHAH, 2011) pela via do maior controle social e responsabilização dos agentes. Assim, embora haja uma crença geral de que a descentralização e a corrupção do governo estejam intimamente ligadas, os estudos diferem em suas previsões, sugerindo que existem outros fatores que influenciam a direção dessa relação.

A descentralização fiscal pode pertencer ao lado da despesa ou da receita do orçamento público e seus efeitos podem variar de acordo com o lado do orçamento considerado (FISMAN; GATTI, 2002b; JIN; ZOU, 2002; MARTINEZ-VAZQUEZ; LAGO-PEÑAS; SACCHI, 2017). Conforme Rodden (2003), a natureza e o grau da descentralização implementada no país podem induzir o comportamento do governo a resultados diversos.

Ao analisar uma amostra de 57 países para o período de 1980 a 1985, Fisman e Gatti (2002a) demonstraram que a descentralização das despesas do governo está associada negativamente com a corrupção. Já para uma análise interna dos estados americanos, Fisman e Gatti (2002b) evidenciaram que o descompasso entre a descentralização de receitas e despesas conduz à maior corrupção, sendo que os estados que apresentaram maior participação de transferências federais na composição de suas receitas são também aqueles identificados com maiores níveis de atos corruptos. Para uma análise nacional, Goel e Nelson (2011) corroboraram a tese de que os efeitos da descentralização variam conforme o tipo, sendo a descentralização da despesa significativa para reduzir os casos de corrupção nos Estados Unidos. Tais resultados, contradizem a pesquisa de Careaga e Weingast (2000), que destaca que a descentralização de gastos sem descentralização de receita pode não ser eficaz na redução da corrupção, pois as transferências fiscais levam a uma subestimação do esforço fiscal. Tumennasan (2005) argumentou que a descentralização fiscal tem o potencial de controlar a corrupção quando governos subnacionais desenvolveram autoridades de receita (autonomia do governo, maior arrecadação).

Tumennasan (2005) argumentou que a descentralização fiscal tem o potencial de controlar a corrupção quando governos subnacionais desenvolveram autoridades de receita (autonomia do governo, maior arrecadação). Goodspeed (2011) demonstrou que um maior uso de receitas com impostos próprios nos governos locais diminui a corrupção, enquanto um maior uso de transferências a aumenta. Careaga e Weingast (2000) destacaram que a descentralização

de gastos sem descentralização de receita pode não ser eficaz na redução da corrupção, pois as transferências fiscais levam a uma subestimação do esforço fiscal.

Sobre essa questão, a Teoria da Escolha Pública tem implícita uma visão radical de autonomia fiscal, pautada na descentralização tanto de receitas quanto de despesas no financiamento dos gastos públicos por meio de base fiscal própria e na minimização do uso de transferências (VARGAS, 2011). De acordo com Weingast (2009), a abordagem da TEP sugere uma mudança no *design* dos sistemas de transferências intergovernamentais, resgatando a importância da arrecadação própria para financiar as despesas locais. O uso das transferências intergovernamentais no financiamento dos gastos públicos faz com que as autoridades locais ignorem as consequências da má administração, pois são menos responsáveis perante os contribuintes locais (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012).

O Federalismo Fiscal de Segunda Geração (FFSG), pautado na concepção racional, egoísta e auto interessado do agente público, pela visão TEP, presume que os funcionários públicos tomam decisões induzidos por incentivos presentes na estrutura fiscal do governo, adotando medidas que muitas vezes divergem da maximização do bem-estar social (WEINGAST, 2009). Portanto, a descentralização é considerada a partir do tipo e do grau de poder discricionário concedido aos gestores no que se refere a decisões relacionadas à arrecadação e alocação de recursos. Sendo assim, a corrupção é oportunizada em ambientes descentralizados, a menos que exista uma estrutura de governança local capaz de coibir o comportamento oportunista do gestor, seja através de um sistema jurídico-legal com alta detecção e punição (JAIN, 2001), ou através de mecanismos capazes de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão local (DIAS, 2016; SOUSA, 2016).

Bandiera, Prat e Valletti (2009) ressaltam dois fatores que podem reduzir a busca pelo interesse privado do agente público, sendo o primeiro as chances de o agente público sofrer punições; e o segundo, o modo como a governança é exercida, criando restrições e diminuindo a flexibilidade relativa ao exercício da atividade do ente público. Esse entendimento está relacionado à Nova Economia Institucional (NEI), que pressupõe, sob a ótica do Federalismo Fiscal, que instituições são necessárias para gerir os incentivos dos agentes políticos e promover a *accountability* em um processo de descentralização coordenada (VARGAS, 2011), a fim de (re) estabelecer o controle do governo central.

O controle macro seria baseado na análise da aplicação dos recursos movimentados, relacionado: i) à redução do poder discricionário do gestor pelo estabelecimento de limites mínimos e máximos de gastos; ii) a existência de uma efetiva fiscalização, com a realização de auditorias e controle social; e iii) a existência de transparência, com a prestação de contas

(DIAS, 2016). Tais condições se relacionam à estruturação da governança. A literatura empírica tem apontado que a qualidade da governança é preponderante para que a descentralização fiscal alcance os objetivos socioeconômicos pelos quais foi incentivada (AKIN; BULUT-CEVIK; NEYAPTI, 2016; TANZI, 2008).

No Brasil, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000), pautada na gestão fiscal eficiente, estabeleceu metas e limites relacionados às contas públicas. Ao impor tais restrições para a realização dos gastos, pode-se afirmar que gestão fiscal passa a servir como mecanismo de controle do gestor, reduzindo, assim, seu poder discricionário, podendo ser reconhecida como um mecanismo de governança pública (DIAS, 2016; OLIVEIRA *et al.*, 2021).

A literatura do FFSG tem mostrado que diferentes fontes de receita afetam os incentivos dos governos locais de forma diferente (OTOO; DANQUAH, 2021). Governos locais que dependem de suas próprias receitas têm incentivos para serem mais responsáveis e eficientes na provisão de bens públicos e menos corruptos (RODDEN, 2003a), ao passo que aqueles que dependem de transferências do governo central têm menos incentivos para melhorar a eficiência e, com isso, tendem a apresentar altas incidências de corrupção (BROLLO *et al.*, 2013; GADENNE, 2017). Ou seja, o esforço arrecadatório tende a reduzir a corrupção, ao passo que a dependência financeira poderia contribuir para sua ocorrência.

Ocorre que no Brasil essa relação é proporcionalmente inversa, ou seja, os municípios mais dependentes das transferências, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), são também aqueles que apresentam menor esforço fiscal (MASSARDI; ABRANTES, 2015). A lógica dessa relação pode ser explicada pelo que a literatura do Federalismo chama de Ilusão Fiscal. Esse fenômeno está relacionado à ilusão que as transferências geram para os eleitores da jurisdição receptora de que os custos públicos oferecidos são financiados por outras comunidades (COSSIO, 1995). Se uma grande parte dos gastos locais é financiada por transferências, os municípios teriam incentivos para não explorar todo potencial de suas bases tributárias, tendo em vista que tal atitude gera custos políticos que inexitem no caso do financiamento não tributário (CÓSSIO, 1995; TRISTÃO, 2003). Dessa forma, quando os governos locais possuem capacidade de financiar suas despesas com recursos extraídos de suas respectivas jurisdições, isto é, decorrentes da arrecadação tributária, a *accountability* é garantida (COSSIO; CARVALHO, 2001) o que implica em uma responsabilidade pela gestão eficiente do recurso. Por outro lado, problemas de *accountability* abrem oportunidades para a ocorrência de corrupção e outras práticas de desvio de recursos (CARVALHO, 2010).

As transferências incondicionais, como o FPM, possuem baixa *accountability*, na medida em que não impõem nenhuma obrigação quanto a aplicação dos recursos, pelo governo receptor, em despesas específicas, nem cobram resultados ou performance dos entes beneficiário (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008). Além disso, não possuem nenhum custo político para os governos receptores, pois se trata de uma transferência obrigatória e constitucional. Por essas características, elas também tendem a induzir outros efeitos adversos, como o *flypaper*, o qual significa que os recursos provenientes desse tipo de transferência, como é o caso do FPM, propendem a ser destinados ao aumento de gastos dos entes receptores, em vez de serem repartidos entre os contribuintes da jurisdição local, por meio da redução de tributos (GUEDES; GASPARINI, 2007).

Gasparini e Cossio (2006) verificaram que à medida que as transferências representam uma parcela maior na receita municipal, aumentam também as despesas de *overhead* (custos fixos) e caem as despesas de infraestrutura e sociais. Para os autores, esse comportamento confirma as previsões teóricas da TEP, segundo as quais os burocratas e políticos locais utilizam as transferências recebidas para, prioritariamente, aumentar as despesas administrativas, pois representam renda para eles e para seus grupos de apoio (CARVALHO, 2010). Os recursos provenientes dos fundos, como o FPM, passam a ser utilizados para a manutenção e ao crescimento do aparato administrativo local (MENDES, 2004). O predomínio desse tipo de gastos “representa canal importante para desvio de recursos públicos, uma vez que essas despesas podem ser utilizadas para alimentar a lógica clientelista em busca de benefícios eleitorais aos governantes locais” (CARVALHO, 2010, p. 214). ”

Conforme Carvalho (2010), com grande quantidade de recursos desse tipo à disposição de governantes locais, é comum o surgimento de comportamentos *rent seeking*, como o direcionamento desses valores à contratação de empresas para a realização de obras públicas, cujo interesse público é duvidoso. Essa conduta avança para a corrupção, na medida em que tais recursos provenientes dessa transferência são usados em benefício próprio do governante ou de terceiros, sem destinação ao bem comum da população (CARVALHO, 2010). Há estudos também que observaram que a alocação de transferências intergovernamentais responde aos incentivos dos políticos, uma vez que podem ser usadas para fins eleitorais (ALBUQUERQUE; RAMOS, 2006; BROLLO; NANNICINI, 2012). Espera-se, portanto, que a corrupção esteja associada à dependência dessa transferência para este fim.

Alfano, Baraldi e Cantabene (2019), destacam, que quanto maior o poder de decisão dos agentes políticos locais em termos de recursos públicos que administram, maior o incentivo

para abusar de seu poder e se envolver em práticas corruptas. Essa condição é sustentada pela Teoria da Escolha Pública no que se refere ao comportamento egoísta e maximizador do agente político que irá buscar maximizar o orçamento público a fim de obter maiores ganhos individuais, aumentando assim o volume dos gastos. A descentralização implica em gastos mais altos em setores sociais, como saúde e educação, em relação a outras funções (DEL GRANADO; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 2016). Assim, pode-se afirmar que um ambiente propício ao comportamento *rent seeking* e, por consequência, à ocorrência de corrupção, é aquele em que há movimentação de um alto volume de recursos, seja por meio da disponibilização de receitas ou por meio do volume de despesas movimentadas (DIAS, 2016). Para tanto, há a necessidade de se estabelecer mecanismos de coordenação das receitas e despesas.

A própria vinculação de despesa representa um tipo de controle, na medida em que busca manter um grau de autoridade do governo central sobre as decisões de gastos dos governos locais, por meio do estabelecimento de prioridades em sistemas altamente descentralizados (CASHIN *et al.*, 2017). Dessa forma, pode ser um instrumento eficaz na tentativa de refrear o comportamento oportunista do gestor, tendo em vista as formas de controle e *accountability* a ela vinculadas, embora receba críticas pela rigidez que confere ao orçamento municipal (DANTAS, 2008). Esse mecanismo, inclusive, é uma das prescrições da Teoria da Escolha Pública (TEP), que pressupõe a vinculação de impostos como uma forma de conferir maior poder a sociedade e restringir o aumento do gasto público ineficiente.

Além dos gastos, existem também as vinculações de receitas, que tem como objetivo delimitar parte da arrecadação do ente para uma finalidade específica (DANTAS, 2008), privilegiando, dessa forma, áreas prioritárias para a União. No Brasil, esse mecanismo de vinculação pode ser observado para a área da educação, a qual, por determinação constitucional, recebe 25% das receitas de impostos e transferências dos municípios (e estados) para o seu financiamento. Nessa mesma linha, também se destaca o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que é um fundo criado pelo governo federal para financiar a educação básica no país, por meio de recursos oriundos de diversas fontes. Conforme Azevedo, Leroy e Pigatto (2020), o Fundeb é um tipo especial de recurso, em razão do seu formato que requer a retenção de 20% das transferências correntes do ICMS, IPI, FPM e IPVA e cujo recebimento depende da proporção de alunos matriculados. Em razão disso, os municípios deixam de receber 20% de receitas importantes para seu financiamento geral em razão do recebimento de recursos vinculados

(AZEVEDO; LEROY; PIGATTO, 2020). Por se tratar de um recurso vinculado, o Fundeb tem potencial de promover maior *accountability* em razão dos controles atrelados a ele.

O ponto polêmico dessas vinculações está no impacto causado na autonomia dos governos locais, descortinando as “armadilhas” advindas com a estrutura de descentralização fiscal vigente no país. Como parte das receitas que financiam o gasto local, fundamentalmente o social, são derivadas de transferências intergovernamentais feitas pela União, os municípios deixam de ter autonomia na determinação de alocação desses recursos, uma vez que tais transferências são vinculadas a despesas de preferência do governo central (DE MELLO, 2000), os chamados recursos carimbados. Nesses casos, embora a estrutura federativa se encontre descentralizada (fiscal, administrativa e politicamente), os governos subnacionais detêm pouca ou nenhuma autonomia para alocar os recursos recebidos em transferência. Do ponto de vista do desempenho do governo, tal mecanismo poderia reduzir as ocorrências de corrupção, na medida em que, o poder discricionário do gestor sobre a alocação de recursos é limitado, além de estar submetido a um controle específico relacionado ao uso do fundo (JAIN, 2001; ROSE-ACKERMAN, 1975)

Conforme discutido na literatura, a descentralização pode aumentar a responsabilidade local, e com isso evitar os desvios de recursos e inibir o comportamento corrupto (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014; CARVALHO, 2010). No entanto, a *accountability* pode precisar de algumas condições para funcionar (BRINKERHOFF, 2004). A competição entre os governos subnacionais por contribuintes/eleitores e por recursos econômicos móveis, como evidenciado nos modelos de Tiebout (1956) e Brennan e Buchanan (1980), fornece incentivos que inibem as ações oportunistas (corruptas) por parte dos gestores encorajando a provisão dos bens e serviços públicos locais de maneira mais eficiente (FISMAN; GATTI, 2002a; GUEDES; GASPARINI, 2007; PEIXOTO *et al.*, 2012; WEINGAST, 2009). Portanto, o modelo básico de competição interjurisdicional prevê uma relação negativa entre descentralização e corrupção (FISMAN; GATTI, 2002a).

As autoridades eleitas para atuar no nível municipal, com poderes para tomar decisões relacionadas às políticas educacionais, podem perseguir objetivos diferentes daqueles almejados pelas concessões federais, principalmente nos casos em que a reeleição não é possível (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014). A possibilidade de reeleição funciona como um mecanismo de constrangimento ao comportamento corrupto dos prefeitos (DIAS, 2016). No entanto, quando estão no seu segundo mandato, e a reeleição já não é possível, os

gestores tendem a cometer um número maior de atos ilícitos em comparação com os que estão no primeiro mandato (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014).

Albornoz e Cabrales (2013) estudaram o efeito da descentralização na corrupção de 110 países no período de 1996 a 2007. Os resultados apontaram para uma relação negativa entre o indicador de competição política e o nível de corrupção. As conclusões do estudo enfatizaram que a relação entre descentralização fiscal e corrupção está condicionada à competição política: a descentralização está associada a níveis mais baixos (mais altos) de corrupção para níveis suficientemente altos (baixos) de competição política (ALBORNOS; CABRALES, 2013). Ou seja, os gestores locais precisam de um incentivo para demonstrarem um bom desempenho no exercício de suas funções.

A ocorrência da corrupção está condicionada a existência de três principais elementos: i) existência de poderes discricionários; ii) existência de renda associada a esses poderes discricionários e iii) existência de um sistema jurídico-legal que represente baixa probabilidade de detecção e punição (JAIN, 2001). No Brasil, esses fatores são evidentes, uma vez que a Constituição Federal de 1988 garantiu aos governos municipais autonomia (i) associada a transferência de recursos para que pudessem desempenhar suas novas funções (ii). Contudo, não levou em consideração a criação de mecanismos de controle e *enforcement* para coordenar as ações dos entes subnacionais, criando a sensação de baixa detecção (iii). Tendo em vista que a descentralização fiscal envolve essa devolução de poder e responsabilidades fiscais do governo central para os governos subnacionais (OATES, 1972), é de se presumir que existem incentivos ao comportamento oportunista atrelados à estrutura fiscal de governo. Nesse sentido, considerando a construção teórica deste estudo, e as evidências apontadas pela literatura, essa tese tem com hipótese teórica:

**Hipótese Teórica (HG):** o efeito da descentralização fiscal na corrupção nos municípios brasileiros, varia em função do tipo de autonomia que está sendo exercida, do papel das transferências intergovernamentais e dos incentivos gerados pelos instrumentos fiscais, além de estruturas próprias de governança local.

A hipótese construída se debruça na Teoria do Federalismo Fiscal, especificamente a segunda geração, que se ampara nos pressupostos da Teoria da Escolha Pública (TEP) e da Nova Economia Institucional (NEI) para a avaliação do desempenho do governo (OATES, 2005; WEINGAST, 2009). A Figura 1 apresenta a relação da hipótese deste estudo com a abordagem teórica adotada:

**Figura 1** Construção da hipótese teórica



Fonte: Elaboração Própria

Pressupõe-se que o efeito da descentralização fiscal, positivo ou negativo, na ocorrência da corrupção, depende dos diferentes incentivos presentes na estrutura fiscal do governo e da estrutura de governança presente no ambiente de decisão do gestor, e que estas condições variam quando considerado as diferenças socioeconômicas existentes na federação brasileira.

Dessa forma, a TEP explica de que forma os governantes desviam-se do interesse público e se concentram apenas nos benefícios próprios advindos de suas decisões, adotando uma perspectiva racional para inferir sobre as motivações e incentivos que influenciam a tomada de decisão no ambiente político (HILL, 1999), podendo culminar em atos de corrupção. Contudo, os incentivos que influenciam estas decisões, embora presentes na estrutura fiscal do ente federativo, podem ser alterados na presença de instituições que submetam os funcionários a atuarem no interesse público, isto é, dependem da estrutura de governança. Nesse sentido, a NEI fornece uma estrutura de avaliação para as formas e mecanismos alternativos de governança local, de modo que possibilite lidar com as falhas do governo em uma estrutura hierárquica de governança pública. Dito de outra forma, essa literatura propõe uma descentralização qualificada a partir de ações coordenadas, controle e *accountability*.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 Definição da População e Amostra e descrição da fonte de dados

Compõe o universo de análise deste estudo os municípios brasileiros que foram sorteados e fiscalizados pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP) da Controladoria Geral da União (CGU). O PFSP, criado em 2003 pela CGU com o propósito de inibir a corrupção em todas as esferas da Administração Pública brasileira, adotava como critério de seleção dos municípios sorteios públicos executados de forma aleatória pela Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>7</sup>.

Os dois primeiros sorteios realizados em 2003 foram de caráter experimental, sendo que apenas no 10º sorteio instituiu-se 60 municípios a serem sorteados em cada loteria. Estavam aptos de serem sorteados os municípios com até 500 mil habitantes, exceto as capitais, sendo, portanto, sorteados e fiscalizados 2206 municípios brasileiros nas 40 edições do programa realizadas até 2015. Uma vez sorteados, a CGU elabora um documento contendo todas as transferências federais que foram destinadas ao município, nos últimos dois anos, as quais geram ordens de serviço (OS) com descrições do fundo repassado ao município, como o montante por exemplo e sua destinação, além de detalhar as etapas que os auditores deverão cumprir durante a fiscalização *in loco*.

Nessas visitas, auditores da CGU que examinavam as contas e documentos, realizavam inspeções físicas das obras e serviços referentes aos programas federais e suas respectivas ações fiscalizadas, além de coletar informações da população por meio de entrevistas e questionários. A partir disso, os auditores faziam as suas constatações, em cada OS, com base em suas avaliações sobre a conformidade no processo de aplicação dos recursos federais, bem como os resultados alcançados com a gestão de tais recursos, indicando possíveis irregularidades no uso do recurso federal. Feitas as constatações, os auditores elaboram o relatório de fiscalização com os resultados obtidos na auditoria, os quais são disponibilizados pela CGU, servindo de base de dados para vários estudos sobre mal uso do recurso público e corrupção no Brasil.

Como os recursos federais recebidos pelos municípios contemplam diversas áreas, e são vinculados a programas específicos, foram escolhidos para a análise deste estudo aqueles vinculados ao Ministério da Educação. A escolha pela área se justifica pela grande

---

<sup>7</sup> Desde agosto de 2015 a CGU tem adotado um novo método de controle na avaliação dos recursos públicos federais repassados aos entes federativos, incorporando o antigo PFSP, que utilizava o método de sorteios públicos e introduzindo o censo e a matriz de vulnerabilidade como outras formas de seleção dos entes. Desde então o PFSP foi rebatizado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) (CGU, 2019).

descentralização implementada após a Constituição Federal de 1988, que, ao reconhecer a educação um direito de todo brasileiro, atribuiu ao município a responsabilidade pela provisão e financiamento das políticas de educação básica. Contudo, para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino entre todos entes subnacionais, o governo federal repassa a estes recursos para serem gastos em programas sociais relacionados à educação básica.

Além disso, complementa o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), quando o valor mínimo nacional a ser investido por aluno matriculado no ensino da rede pública não é alcançado. (BRASIL, 2007; BRASIL 1988). Observa-se, portanto, que a educação é uma das áreas sociais mais descentralizadas no país, cujo município tem papel preponderante na gestão dos recursos e das políticas educacionais. Dessa forma, dentre as diversas ações do Ministério da Educação, foram analisadas a Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Desde 2003 até 2015, último ano do PFSP, antes de ser rebatizado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF), foram fiscalizados pela CGU 2.206 municípios ao longo dos 40 sorteios realizados. Para estimar o tamanho da amostra adotou-se o método de estimação de proporções para populações finitas (BOLFARINE; BUSSAB, 2005), cuja fórmula é dada por:

$$n = \frac{N * Z^2 * p * (1 - p)}{(N - 1) * e^2 + Z^2 * p * (1 - p)} \quad (1)$$

Em que:

- $N$  é o tamanho da população de municípios brasileiros fiscalizados pela CGU no período de 2003 a 2015 ( $N=2.206$ );
- $Z$  é o percentil da distribuição normal correspondente ao nível de significância adotado (1,96);
- $e$  é a margem de erro aceita (0,05) e
- $p$  é a proporção da variável interesse ( $p=0,50$ ).

A partir da fórmula acima chegou-se à amostra ideal de 327 municípios que satisfaz as condições pré-estabelecidas. Em virtude da disponibilidade de dados atuais sobre as informações necessárias ao estudo, optou-se por analisar as últimas edições do PFSP realizadas entre 2011 e 2015. Assim sendo, a amostra deste estudo é composta por 310 municípios

sorteados e auditados entre a 35ª e 40ª edições do PFSP. Na tabela 1, pode-se visualizar a quantidade de municípios por estado que compõe a amostra deste estudo.

**Tabela 1:** Quantidade de municípios sorteados e auditados por Estado da Federação (composição da amostra)

Estado da Federação	Municípios da amostra	Estado da Federação	Municípios da amostra
Acre	1	Paraíba	11
Alagoas	6	Paraná	18
Amapá	2	Pernambuco	17
Amazonas	3	Piauí	10
Bahia	24	Rio de Janeiro	4
Ceará	23	Rio Grande do Norte	17
Espírito Santo	5	Rio Grande do Sul	20
Goiás	14	Rondônia	3
Maranhão	10	Roraima	3
Mato Grosso	9	Santa Catarina	10
Mato Grosso do Sul	6	São Paulo	29
Minas Gerais	34	Sergipe	11
Pará	15	Tocantins	5
<b>Total da amostra</b>		<b>310</b>	

Fonte: Elaboração Própria.

Nota-se, portanto, que a distribuição dos municípios em relação a região geográfica é: 48 municípios da região Sul, 71 pertencentes a região Sudeste, 32 a região Norte, 130 à região Nordeste e 29 da região Centro-Oeste.

### 3.2 Descrição das variáveis, Técnicas Econométricas e fonte dos dados

#### 3.2.1 Construção da variável dependente: Corrupção

O fenômeno que se pretende explicar nesse estudo consiste na corrupção em âmbito local, a qual foi mensurada a partir de informações coletadas nos relatórios desenvolvidos pelos auditores da Controladoria Geral da União (CGU), no âmbito do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP). Os relatórios consistem no resultado final do processo de auditoria e reúnem as principais constatações dos auditores quanto ao uso dos recursos públicos federais. Ao final do processo, os relatórios são então encaminhados aos Ministérios do governo federal para ajustes nas políticas públicas e enviados aos órgãos de defesa do Estado, para que atuem em casos de irregularidades ou desvios de recursos (BRASIL, 2003).

Embora os relatórios representem uma fonte de dados técnica, isso é, não científica, eles têm sido amplamente utilizados em pesquisas acadêmicas para a construção de indicadores de corrupção ou má gestão pública, como nos estudos de Ferraz e Finan (2007; 2011), Albuquerque e Ramos (2006), Ferraz, Finan e Moreira (2008; 2012); Sodré e Alves (2010),

Lopes (2011), Peixoto *et al* (2012), Avelino, Barberia e Biderman (2014), Dias *et al* (2013), Costa (2016), Caldas, Costa e Pagliarussi (2016), Campos, Castelar e Soares (2018), Rodrigues *et al* (2020), dentre outros.

De modo geral, os relatórios evidenciam: i) a descrição dos programas e suas respectivas ações fiscalizadas; ii) unidade auditada; iii) indícios e evidências de atos irregulares encontrados pelos auditores na execução dos programas que utilizam recursos federais; e iii) as justificativas dos prefeitos em relação as evidências encontradas. As ações fiscalizadas pelos auditores da CGU são reportadas nos relatórios através de uma Ordem de Serviço (OS), a qual contem, além da descrição das ações e do montante de recursos financeiros fiscalizados, as “constatações” dos auditores quanto aos problemas encontrados.

Em cada “OS” é possível encontrar mais de um registro de constatação, como desvio de recursos, direcionamento de licitações, fraudes, etc. (CALDAS; COSTA; PAGLIARUSSI, 2016). Dessa forma, por conterem constatações de irregularidades no uso dos recursos públicos federais, os relatórios disponibilizados pela CGU fornecem informações objetivas sobre indícios de corrupção nos municípios auditados, contribuindo assim para a compreensão dos problemas relacionados à utilização de medidas subjetivas para a corrupção (COSTA, 2016).

Os auditores da CGU classificam as constatações de fiscalização conforme a sua gravidade em: i) informação e comentários, ii) falhas formais, iii) falhas médias e iv) falhas graves. O Quadro 2 detalha os critérios técnicos utilizados pela CGU para classificar as ocorrências de fiscalização:

**Quadro 2:** Critérios técnicos utilizados pela CGU para classificar as ocorrências de corrupção

<b>Informações e comentários:</b>	Referem-se aos registros das situações normais da gestão, sobre os fatos relevantes para o entendimento de determinado aspecto da gestão dos recursos federais ou ainda sobre impactos positivos. Por detalharem aspectos normais da administração, os registros do tipo “informação” não contém recomendação.
<b>Falhas formais:</b>	Representam os erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm repercussão na gestão de um programa ou ação governamental federal. Em geral, são decorrentes do descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade.
<b>Falhas médias:</b>	Representam as situações indesejáveis que, apesar de impactarem o desempenho do programa federal (ou da unidade), não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São oriundos de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade resultantes de fragilidades operacionais nos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais.
<b>Falhas graves:</b>	Trata-se de situações indesejáveis que impactam significativamente o desempenho do programa federal (ou da unidade), nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências: I – omissão no dever de prestar contas; II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está

	submetida a administração pública; III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e IV – desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos
--	--

Fonte: Adaptado de Vieira (2011)

Primeiramente, para mensurar a corrupção, foram analisados, na íntegra, cada um dos 310 relatórios do PFSP da CGU que compunham a amostra. Desta análise, foram extraídas: i) a totalidade das constatações referentes ao Ministério da Educação; ii) o valor total da auditoria realizada neste município; iii) o valor referente aos recursos recebidos dos órgãos federais; iv) o total de OS referentes à fiscalização da gestão dos recursos provenientes de ambos Ministérios e v) as constatações referentes a cada “OS” evidenciadas nos relatórios. Posteriormente, estes dados foram transferidos para uma planilha do Excel, na qual as constatações referentes à educação foram classificadas em corrupção, com base em critérios definidos na literatura.

Em seguida, as constatações foram agrupadas considerando a classificação da CGU. Para o estudo, foram desconsiderados os dados referentes às constatações consideradas “Informação e comentários” e “falhas formais”, por representarem indícios de corrupção. A partir disso, o nível de corrupção municipal foi medido considerando as irregularidades “médias” e “graves”, as quais estão relacionadas a fraudes nas licitações, desvios de recursos, superfaturamento, notas frias e empresas não existentes, assim como em Ferraz e Finan (2008).

Para reclassificar as constatações, esse estudo seguiu os procedimentos expressos em Ferraz e Finan (2011) Ferraz, Finan e Moreira (2012), Avelino, Barberia e Biderman (2014), Dias *et al* (2013), Dias (2016) e Rodrigues *et al.* (2020), que estabeleceram três categorias de irregularidades relacionadas à ocorrência de corrupção, sendo elas: i) fraude em licitações, ii) contratos e iii) desvio de recursos públicos. Essas categorias foram desenvolvidas inicialmente pelo Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e adaptadas pelos respectivos estudos supracitados. O Quadro 3 descreve as tipologias de constatações classificadas em corrupção.

**Quadro 3:** Classificação das constatações como indícios de corrupção

CATEGORIA	CÓDIGO	DESCRIÇÃO DAS CONSTATAÇÕES
<b>Licitação e Contratos</b>	LIC-1	Evidências de fraudes durante a elaboração do documento convocatório (fraude na fase interna do processo licitatório)
	LIC-2	Indícios de fraudes ao longo do certame licitatório (fraude na fase externa do processo licitatório)
	LIC-3	Indícios de fraudes no processo de aquisição de bens e serviços por meio de dispensa de licitação ou inexigibilidade de requisitos
	LIC-4	Sobrepreço: ocorre quando os preços contratados estão acima do preço de mercado ou quando a quantidade contratada excede as necessidades do município, entretanto não houve o pagamento do bem ou serviço

	CONT-1	Evidências de fraudes durante a formalização e execução do contrato e nas alterações contratuais
<b>Desvio de Recursos</b>	DR-1	Superfaturamento: ocorre quando os preços pagos são superiores aos preços de mercado ou quando a quantidade contratada e paga excede as necessidades do município.
	DR-2	Evidências de notas fiscais irregulares
	DR-3	Pagamentos não comprovados: qualquer gasto identificado sem o devido documento comprobatório de sua compra ou fornecimento ou evidências de gastos não comprovados relatadas pelos auditores da CGU (sem comprovação da parte física ou serviço prestado)

Fonte: Adaptado de Dias *et al* (2013) e Rodrigues *et al* (2020)

Após a realização das classificações das constatações, somou-se, por município, os achados relacionados às categorias descritas no Quadro 3, de modo que a soma do total de irregularidades encontradas para cada constructo designa a ocorrência da corrupção municipal relacionada à área da educação, variável explicada no estudo.

### 3.2.2 Variáveis independentes de interesse: descentralização fiscal

A literatura empírica sobre descentralização, em geral, concentra-se em análise *cross country*, em que indicadores derivados do *Government Finance Statistics* (GFS) do Fundo Monetário Internacional (FMI) são utilizados para representar as *proxies* de descentralização fiscal. Nesses estudos (ADAM; DELIS; KAMMAS, 2013; FAN; LIN; TREISMAN, 2009; FISMAN; GATTI, 2002b; GOEL *et al.*, 2017), a medida geral de descentralização usada é dada pela parcela do gasto (ou da receita) subnacional no gasto (ou receita) total do governo central ou no Produto Interno Bruto (PIB).

Contudo, tais indicadores não consideram aspectos primordiais para a análise: i) o papel das restrições fiscais impostas pelo governo federal aos governos subnacionais no que tange às vinculações de recursos (próprios e de transferências); ii) os detalhes sobre o desenho dos sistemas fiscais, não permitindo identificar o grau de autonomia do gasto, tampouco distinguir as fontes de receitas entre tributárias e não tributárias, transferências intergovernamentais de outras transferências, e iii) a finalidade das transferências, se são de propósitos gerais (não condicionais) ou condicionais (NISHIJIMA; POSTALI; ROCHA, 2017).

Na literatura internacional, pesquisas têm adaptado a estrutura analítica desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2001) para mensurar o nível de descentralização fiscal dentro de um país, considerando participação da

arrecadação tributária dos governos locais na receita total do governo (ALFADA, 2019; FISMAN; GATTI, 2002; GOEL; NELSON, 2011).

Seguindo essa mesma estratégia, para o Brasil, Guedes e Gasparini (2007) adotaram como uma das medidas de descentralização a descentralização dos gastos, medida pela participação das despesas orçamentárias municipais nas despesas orçamentárias totais do governo. Contudo, tais indicadores considerados “clássicos”, obtidos através do nível de participação dos governos subnacionais na receita e no gasto total, é um critério que não demonstra, na realidade, o grau de descentralização fiscal no Brasil (CARVALHO, 2010). Primeiro, pelo fato da descentralização ter um mesmo *design*, em que as competências e atribuições impostas aos entes não variam em função de diferenças no tratamento feito pela constituição. Isto é, todos os municípios receberam a mesma autonomia para instituir tributos e gastá-los na provisão dos mesmos serviços públicos.

Além disso, ainda que a União tenha renunciado parte de sua receita tributária sob a forma de transferências concedidas aos governos subnacionais, ela ainda detém a maior parcela de recursos públicos arrecadados no país. Logo, é de se esperar uma participação ínfima das receitas tributárias municipais nas receitas totais do governo, em razão da estreita base de tributação local. Por essa razão, grande parte dos gastos municipais são financiados por transferências de recursos de instâncias superiores, não representando despesas oriundas de receitas próprias das esferas governamentais locais (CARVALHO, 2010).

Tendo em vista que a descentralização fiscal pressupõe alguma autonomia dos municípios nas decisões de gasto e arrecadação, a fim de conferir-lhes alguma responsabilidade perante a sociedade (GUEDES; GASPARINI, 2007), e que os efeitos que cada uma dessas decisões pode provocar no desempenho fiscal do governo depende do peso que as transferências intergovernamentais, fundamentalmente as incondicionais, tem em sua estrutura de financiamento, esta pesquisa se baseou em 5 indicadores de descentralização fiscal:

**i) capacidade arrecadatória** (*capac\_arrec*), também chamado de esforço fiscal<sup>8</sup>, mede a participação da receita tributária arrecadada localmente na receita corrente total do município. É quase consenso na literatura que os efeitos que a descentralização exerce na corrupção dependem do tipo de autonomia que foi concedido ao ente subnacional, a qual é determinada pela capacidade de aumentar os recursos à sua disposição.

---

<sup>8</sup> Embora sejam usados como sinônimos, o esforço arrecadatório relaciona a arrecadação tributária efetiva com a arrecadação potencial, a fim de demonstrar o total de recursos que seriam arrecadados caso os entes explorassem toda sua base tributária. Para mais detalhes, ver Cossio (1995).

**ii) dependência pelas transferências (*dep\_fpm*):** indica a participação das transferências incondicionais na receita corrente total do município. Foi considerado a parcela que o município efetivamente recebe a título do Fundo de Participação do Município (FPM), por ser a principal transferência da União, e em razão da sua composição ser exclusivamente baseada por tributos federais (IPI e IR), em que qualquer medida adotada pelo poder central compromete o total de recursos canalizados, podendo, portanto, interferir na autonomia do ente receptor.

**iii) Poder discricionário (*discr*):** se refere a parcela do FPM em relação às despesas correntes totais do governo. Essa variável indica a discricionariedade no uso dos recursos do FPM. Conforme Carvalho (2010), o predomínio de gastos em demandas administrativas representa um canal importante para os desvios de recursos públicos, uma vez que essas despesas podem ser utilizadas para alimentar a lógica clientelista em busca de benefícios eleitorais aos governantes locais. Dadas as características do FPM (obrigatória e incondicional), que implica em maior discricção, e considerando a participação relevante nas receitas municipais totais, tal variável foi incluída no estudo por representar um incentivo atrelado à estrutura de financiamento do governo. Mostra a importância dos recursos do respectivo fundo no financiamento do gasto público.

**iv) Capacidade autofinanciamento (*capac\_auto1*):** também chamada de descentralização da despesa, essa variável é representada pela parcela das despesas com educação que é financiada pelo governo local. Atualmente, os municípios devem aplicar, no mínimo 25% da receita de seus impostos mais transferências em gastos com educação. Também no Brasil, Peixoto *et al* (2012), adotaram como *proxy* para a descentralização fiscal o percentual do total de gastos em saúde financiados localmente para inferir sobre o impacto nos níveis de corrupção em saúde dos municípios brasileiros.

**v) Rigidez Orçamentária (*rigidez*):** mostra a participação do Fundeb no total de receitas correntes do município. Além das transferências incondicionais, como o FPM, os municípios também recebem do governo federal recursos para serem aplicados em áreas específicas, as chamadas transferências condicionais obrigatórias. Embora tenham potencial de aumentar a *accountability*, uma vez que o recurso é vinculado a uma determinada finalidade, a autonomia subnacional associada a elas é muito baixa. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um exemplo dessa

transferência, a qual tem como objetivo direcionar recursos públicos para a educação básica. Por se tratar de uma vinculação orçamentária relacionada a um recurso recebido pelo município, entende-se que esse tipo recurso limita o poder discricionário do gestor, alterando, assim a dinâmica relacionada à descentralização fiscal.

As demais variáveis explicativas estão descritas no Quadro 4, que reúne informações sobre as variáveis de controle utilizadas no estudo:

**Quadro 4:** Descrição das variáveis utilizadas no modelo

Constructo	Variável	Descrição	Fonte	Embasamento Teórico	Sinal esperado
Variável dependente	Corrupção ( <i>corrup</i> )	Número de irregularidades constatadas pelos auditores da CGU classificadas nesta pesquisa como corrupção.	Relatórios de Fiscalização (CGU)		-
Descentralização Fiscal	Capacidade arrecadatória ( <i>capac_arrec</i> )	Variável que mede a parcela da arrecadação própria em relação à receita corrente total. Fórmula: arrecadação própria ÷ receita corrente total	FINBRA	Rodden (2005); Peixoto et al (2012); Sousa e Monte (2021); Stegarescu (2005)	(-)
	Dependência FPM ( <i>depend_fpm</i> )	Variável que mede a dependência municipal em relação ao FPM. Fórmula: FPM ÷ arrecadação própria	FINBRA	Massardi e Abrantes (2015)	(+)
	Poder discricionário ( <i>discri</i> )	Variável que mede a participação do FPM sobre o total de despesas correntes do governo. Também reflete a discricionariedade no uso dos recursos públicos recebidos. Fórmula: FPM ÷ despesas correntes totais	FINBRA	Adaptado entendimento de Carvalho (2010)	(+)
	Capacidade de autofinanciamento ( <i>capac_auto1</i> )	Descentralização da despesa (gasto). Variável que mede a parcela das despesas que é financiada com a arrecadação própria. Fórmula: ( 25% da arrecadação própria + transferências) ÷ despesas correntes totais	FINBRA	Peixoto et al (2012); Nishijuma, Postali e Rocha (2015)	(-)
	Rigidez orçamentária ( <i>rigidez</i> )	Participação do Fundeb no total de receitas correntes do governo subnacional. Representa também uma vinculação orçamentária- limita o poder discricionário do gestor público. Fórmula: Fundeb ÷ receitas correntes totais	FINBRA	Espera-se que essa condição possa ser afetada por outros fatores, como dependência de outras transferências e os mecanismos de fiscalização e controle atrelados ao uso dos recursos.	(-)/(+)
<i>Accountability</i>	Gestão Fiscal ( <i>ifgf</i> )	A gestão fiscal cria restrições ao comportamento oportunista do agente, ao estabelecer limites máximos e mínimos para realização de gastos, investimentos e endividamento, o que restringe o poder discricionário do mesmo e diminui as chances de ocorrência de desvios de recursos públicos	Sistema FIRJAN	Jain (2001); Dias (2016)	(-)

	Idade do conselho ( <i>id_cons</i> )	Variável que representa a idade do conselho no ano em que a auditoria foi realizada	Perfil dos Município (IBGE)	Avelino, Barberia e Biderman (2014);	(-)
	Controle social <sup>1</sup> ( <i>cons_educ</i> )	Variável <i>dummy</i> que designa se o municípios possuía conselho municipal de educação (1:sim; 0: não).	Perfil dos Município (IBGE)	Avelino, Barberia e Biderman (2014);	(-)
	Participação da Comunidade na Gestão da Escola ( <i>part_comu</i> )	Variável <i>dummy</i> que indica se a comunidade local participou da gestão das escolas municipais. (1 = sim; 0 = não).	Perfil dos Município (IBGE)	Rodrigues et al (2020)	(-)
	Transparência ( <i>rnt_transp</i> )	Ranking Nacional da Transparência. Variável que representa a pontuação obtida pelo município na avaliação da transparência realizada pelo Ministério Público. A transparência está relacionada a prestação de contas, criando restrições ao comportamento oportunista do gestor.	Ministério Público Federal (MPF)	Dias (2016)	(-)
Competição política	Votos válidos ( <i>vot_ele</i> )	Percentual de votos válidos recebidos pelo prefeito nas eleições municipais.	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Sodré e Alves (2010)	(-)
	Reeleição <sup>2</sup> ( <i>pref_ree</i> )	Variável <i>dummy</i> utilizada para designar se o prefeito estava no primeiro ou no segundo mandato (1: reeleito; 0: primeiro mandato). Incentivo comportamento oportunista	Perfil dos Município (IBGE)	Ferraz e Finan (2011); Batista (2013); Avelino, Barberia e Biderman (2014); Dias (2016)	(+)
Variáveis de controle	Região ( <i>d_reg</i> )	Variável <i>dummy</i> utilizada para designar a região político administrava a qual o município pertence (1: norte e nordeste; 0: centro-oeste; sudeste e sul)	Censo Demográfico (IBGE)	Dias (2016); Rodrigues et al (2020)	(+)
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ( <i>idhm</i> )	Designa o nível desenvolvimento dos municípios. Essa variável é composta por três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Índice que varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1 maior é o desenvolvimento humano do município.	Censo Demográfico (IBGE)	Dias (2016)	(-)
	Densidade populacional ( <i>dens_pop</i> )	Indica o número de habitantes por Km <sup>2</sup> . Representa uma proxy para a heterogeneidade nas prefeituras locais	Relatórios de Fiscalização (CGU)	Foremy (2014), Campos e Castelar e Soares (2018); Rodrigues et al (2020)	(+)

Notas: <sup>1</sup> Foi considerado as informações relativas a existências dos conselhos no período referentes aos recursos fiscalizados pela CGU, ou seja, dois anos antes dos sorteios; <sup>2</sup> Como os auditores da CGU fiscalizam a aplicação dos recursos recebidos pelos municípios nos últimos dois anos antes da realização do sorteio, foi considerado as edições de 2009 e 2013 da base de dados Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, a fim de compreender os resultados das eleições municipais de 2008 e 2012.

### 3.2.3 Técnica econométrica

Os modelos de regressão para dados de contagem são os mais indicados ao estudo, em virtude da variável dependente assumida no estudo, corrupção, assumir somente valores inteiros e positivos. Conforme Fávero e Belfiore (2017) os modelos de regressão Poisson e Binomial Negativo são modelos de regressão para dados de contagem e têm como objetivo analisar o comportamento, em relação às variáveis explicativas, de determinada variável dependente que se apresenta na forma quantitativa porém com valores discretos e não negativos, *i. e.*, dados de contagem.

O modelo de Regressão de Poisson é indicado quando as variáveis dependentes apresentam média e variância próximas, seguindo, portanto, uma distribuição do tipo Poisson (FÁVERO; BELFIORE, 2017). No entanto, essa pressuposição quase sempre é violada nos estudos empíricos, visto que é comum a existência de superdispersão, *i. e.*, a variância da variável dependente ser maior do que a sua média. Conforme Cameron e Trivedi (2009), a superdispersão é comumente gerada pela presença de maior heterogeneidade nos dados entre observações da amostra. Nesse caso, a utilização do Modelo de Poisson é inviabilizada, devendo ser adotado o modelo de regressão Binomial Negativo (FÁVERO; BELFIORE, 2017; LONG; FREESE, 2001).

Para verificar qual o modelo de dados de contagem é o mais adequado para o estudo em questão, será realizado o teste *Goodness-of-Fit* após a estimação do Modelo de Regressão de Poisson. Considerando que o estudo objetiva analisar o efeito da descentralização fiscal no nível de corrupção dos municípios na área de educação, estimou-se três modelos gerais, que podem ser expressos genericamente pelas equações a seguir:

$$Corrup = \alpha + \beta_1 \text{DescentralizaçãoFiscal} + \beta_2 \text{Accountability} + \beta_3 \text{CompetiçãoPolítica} + \beta_4 \text{Controle} + \varepsilon_i \quad (1)$$

Em que:

- *Corrup* Representa o número de irregularidades identificadas como indícios de corrupção na área da educação,
- *DescentralizaçãoFiscal* Representa o vetor das variáveis utilizadas para mensurar a descentralização fiscal,
- *Accountability* Corresponde às variáveis representativas da *accountability* e do controle social consideradas no estudo;

- *Competição Política* Representa as variáveis relacionadas aos aspectos políticos atrelados à descentralização;
- $\beta_1$  e  $\beta_2$  representam os parâmetros do modelo de regressão e  $\varepsilon_i$ , representa o termo de erro.

### 3.3 Descrição das Fontes de dados e estratégia de coleta

A análise empírica deste estudo combina quatro fontes de dados diferentes. A primeira se refere à Controladoria Geral da União (CGU), fundamentalmente os relatórios de auditoria do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP) do 35º aos 40º sorteios realizados entre 2011 e 2015. A segunda, com dados relativos às variáveis de descentralização fiscal, foi obtida na base de dados da série “Finanças do Brasil” (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As informações sobre aspectos políticos e institucionais dos municipais foram extraídas Perfil dos Municípios Brasileiros e Censo Demográfico, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para os aspectos relacionados ao controle, utilizou-se o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) da Confederação do Sistema FIRJAN.

Considerando que, em geral, a fiscalização dos municípios no âmbito do PFSP se refere à aplicação dos recursos recebidos pelos municípios nos últimos dois anos antes da realização dos sorteios, optou-se por utilizar os dados sobre as receitas, despesas e transferências para o período de 2008 a 2013, a fim de relacionar tais informações com aquelas provenientes dos relatórios da CGU. Assim sendo, para os dados referentes aos sorteios ocorridos em 2010, adotou-se o ano de 2008 como referência para as demais variáveis, e assim sucessivamente, até o ano de 2015, que teve como referência informações para o ano de 2013. Esse procedimento foi similar ao critério utilizado por Sodré e Alves (2010) para relacionar as informações de constatações de fiscalização com as informações de transferências de recursos para os municípios fiscalizados.

## 4- ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Análise Exploratória dos dados

A partir das constatações de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), foram identificadas 1.795 irregularidades consideradas indícios de corrupção, conforme critérios previamente definidos na metodologia (Quadro 3). A fim de compreender o comportamento da variável dependente assumida no estudo, a Tabela 2 apresenta a composição das categorias que constituem o constructo corrupção:

**Tabela 2:** Descrição das irregularidades classificadas como indícios de ocorrência de corrupção

Descrição do constructo		Componentes	Descrição dos componentes			
Média	Desvio Padrão		Total de irregularidades	Mínimo	Máximo	
<b>Licitação e Contratos</b>	4,05	3,99	LIC- 1	447	0	15
			LIC- 2	326	0	20
			LIC- 3	167	0	22
			LIC- 4	50	0	6
			CONT-1	268	0	6
<b>Desvio de recursos</b>	1,73	2,022	DR-1	107	0	7
			DR-2	49	0	4
			DR-3	381	0	12

Fonte: Resultados da Pesquisa

Pelos dados dispostos na tabela 2, nota-se que, em média, o tipo de irregularidade mais comum entre os municípios brasileiros fiscalizados pela CGU se referem às irregularidades relacionadas a licitações e contratações executadas pelos municípios. Nesse constructo, “Licitações e Contrato”, a irregularidade mais comum identificada entre os municípios se refere a fraudes relacionadas à licitações e contratos na fase inicial do processo licitat, ou seja, na elaboração do ato convocatório, como, por exemplo, i) inexistência de preços referenciais no edital e medidas que impedem a participação no certame (LIC-1); ii) evidências de criação de empresas participantes do processo licitatório para atendimento da prefeitura, criadas formalmente, já que não estando definido previamente a vencedora (LIC2); iii) fraudes em aquisição de bens e serviços por meio de dispensa de licitação ou inexigibilidade (empresas não foi desclassificada por não cumprimento dos requisitos) (LIC-3); iv) todas as empresas participantes apresentaram propostas acima do preço do mercado e na contratação não ocorreu o pagamento pelo bem adquirido, indicando evidências de sobre preço (LIC-4) e v) não atendimento da empresa contratante aos requisitos do certamente (qualidade do bem inferior ao contratado) (CONT-1).

No constructo “Desvio de Recursos” estão reunidas as irregularidades relacionadas a i) superfaturamento, como, por exemplo, referente à antecipação de pagamentos por itens não executados e com preço superior ao praticado no mercado e/ou aquisições de produtos acima do necessário (DR-1); ii) ausência de comprovação fiscal (DR-2) e iii) realização de pagamentos sem a devida documentação comprovando a prestação do serviço (DR-3), sendo essa a prática mais comum entre os municípios, uma vez que foi identificado 12 irregularidades (máximo) para um único município.

A Tabela 3 apresenta o número de irregularidade por Unidades da Federação, considerando a quantidade de municípios fiscalizados e que compuseram a amostra:

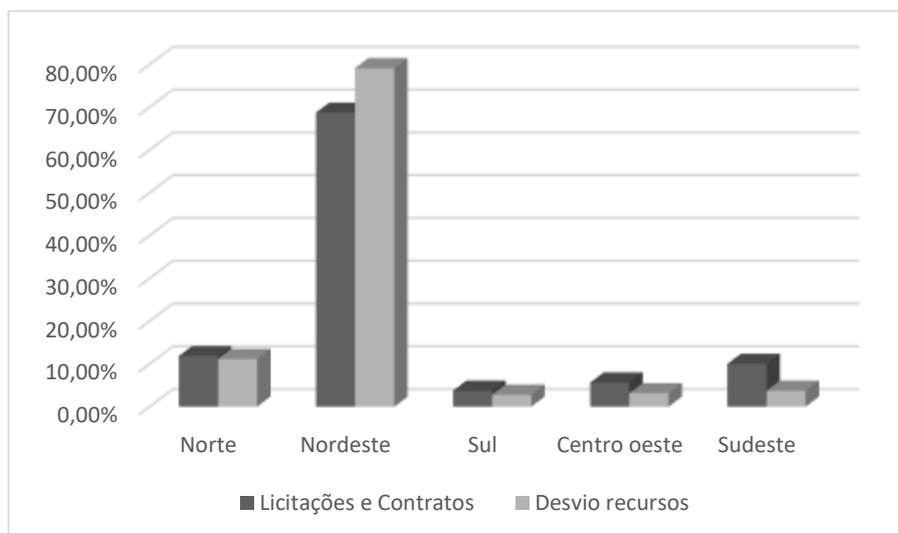
**Tabela 3:** Número de irregularidades por Unidade da Federação

UF	amostra	Nº irregularidade	UF	amostra	Nº de Irregularidades.
Acre	1	0	Paraíba	11	70
Alagoas	6	52	Paraná	18	10
Amapá	2	10	Pernambuco	17	203
Amazonas	3	26	Piauí	10	139
Bahia	24	265	Rio de Janeiro	4	3
Ceará	23	256	Rio Grande do Norte	17	81
Espírito Santo	5	10	Rio Grande do Sul	20	46
Goiás	14	35	Rondônia	3	9
Maranhão	10	175	Roraima	3	7
Mato Grosso	9	32	Santa Catarina	10	6
Mato Grosso do Sul	6	21	São Paulo	29	56
Minas Gerais	34	79	Sergipe	11	47
Pará	15	154	Tocantins	5	3

**Fonte:** Resultados da Pesquisa

Nota-se que, embora o estado da Bahia reúna o maior número de constatações, aproximadamente 15% do total (265 de 1.795), ao considerar a proporção de cada estado na amostra total, Maranhão é o estado com maior número de irregularidades, em média 17 irregularidades por município fiscalizado. Sobre a região geográfica do país, a Figura 2 apresenta a frequência observada, considerando o total de irregularidades classificadas nos constructos “Licitações e Contratos” (1.258) e “Desvio de Recursos” (537):

**Figura 2:** Distribuição da Frequência de irregularidades por regiões geográficas do Brasil



Fonte: Elaboração Própria

Das 1.258 evidências de auditoria classificadas como indícios de corrupção no constructo “Licitações e Contratos”, quase 79% pertencem a municípios da região Nordeste e que foram fiscalizados ao longo dos 35º a 40º sorteios realizados pela CGU no âmbito do PFPS. Também foi a região que representou 80% dos casos enquadrados como “Desvios de Recursos”. Embora tal resultado esteja relacionado ao fato de ser a região com o maior número de município contemplados nos sorteios (130), quando se considera as irregularidades por município da amostra, o resultado permanece.

A partir dos constructos “Licitações e Contratos” e “Desvio de Recursos”, foi obtida a variável Corrupção, a qual designa, portanto, o somatório dos dois constructos descritos. Foi aplicada a Análise Exploratória de Dados (AED) no intuito de compreender o comportamento da variável corrupção, bem como das demais variáveis quantitativas empregadas no estudo (Tabela 4):

**Tabela 4:** Estatísticas descritivas das variáveis quantitativas

	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	C.V (%)
Corrupção	5,79	7,63	0	45	131,7
Dependência FPM (%)	37,81	11,94	3,39	71,96	31,57
Capacidade Arrecadatória (%)	5,04	4,40	1,05	33,90	87,19
Capacidade de Autofinanciamento (%)	32,77	10,88	11,2	74,90	33,20
Poder discricionário (%)	32,04	11,18	3,6	70,6	34,89
Rigidez orçamentária (%)	17,19	7,65	0,02	53,07	44,21

Idade do conselho de educação	12,52	5,04	0	27	40,30
Gestão fiscal	0,4152	0,2009	0,0143	0,9039	48,38
Transparência	5,30	2,71	0	10	51,20
Votos válidos (%)	57,07	13,66	30,44	100	23,93
Desenvolvimento Municipal	0,6542	0,0692	0,4840	0,8120	10,58
Densidade populacional	47,45	92,72	0,327	1010	195,40

Fonte: Resultados da Pesquisa

No que se refere a variável dependente, corrupção, nota-se que, em média, foram identificadas aproximadamente 6 irregularidades classificadas como indícios de corrupção, sendo que o município que apresentou a maior incidência foi Aliança, em Pernambuco, com 45 irregularidades apontadas pela CGU no 37º sorteio realizado em 2012. Sobre a dispersão dos dados, o coeficiente de variação indica uma grande variabilidade em torno da média, o que pode ser visualizado também pela estatística mínimo (0), identificada para 87 municípios. Para estes municípios, a auditoria realizada pela CGU não apontou nenhum indício de corrupção, considerando os critérios definidos nesta pesquisa.

Sobre as demais variáveis independentes, é importante destacar a grande variação em relação à Capacidade Arrecadatória (87,19%). Essa situação corrobora os achados da literatura no que se refere às disparidades regionais existentes no país, que se manifestam em diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico (GUEDES; GASPARINI, 2007). Quando se considera as características da base de tributação municipal é de se esperar que tais disparidades reflitam também na arrecadação feita pelos mesmos, como pode ser observado pela média, a qual indica que a arrecadação tributária representa 5,04% da receita disponível dos municípios. Essa situação foi identificada também por Suzart, Zuccolotto e Rocha (2019), que apontaram uma receita própria inferior a 10,5% da receita total de 4911 municípios brasileiros analisados no período de 2000 a 2010. Conforme os autores, esse quadro é explicado pela importância das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento das despesas públicas locais.

Sobre as demais variáveis, nota-se uma baixa variação para a “Dependência do FPM”, cujo coeficiente de variação aponta para uma dispersão de 31,57% dos dados. A média de 37,81% mostra a importância deste fundo na composição das receitas municipais de grande parte da amostra. Explorando os dados, foi possível observar que 52 municípios estão acima da média, isto é, uma maior dependência pelos recursos federais. Esse resultado era esperado, se considerar as características demográficas dos municípios que compõe a amostra, que em sua maioria são de pequeno porte.

Tais municípios têm como característica uma pré-disposição à ineficiência na arrecadação tributária, seja por questões estruturais relacionadas à limitação de sua base tributária, ou por acomodação em razão do recebimento automático dos recursos do governo central que privilegia os municípios menos populosos. Estudos têm apontado para a direção de que muitos municípios que arrecadam pouco têm muito potencial tributário a ser explorado, isto é, apresentam baixo esforço fiscal, em razão da grande dependência por recursos da União e do seu respectivo estado (MASSARDI; ABRANTES, 2015; SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018).

Para verificar a incidência da corrupção conforme o tamanho da população do município, e o quanto ele recebe de recursos do fundo em questão, foi elaborado a Tabela 5. Nela, é possível visualizar o número de municípios da amostra, classificados de acordo com o porte populacional, e o número de irregularidades apontadas pela CGU.

**Tabela 5:** Classificação dos municípios por porte populacional e número de irregularidades classificadas como corrupção

<b>Estrato</b>	<b>Intervalo</b>	<b>amostra</b>	<b>Nº de irregularidades</b>	<b>Média FPM per capita</b>	<b>Média Receita tributária per capita</b>
Pequeno Porte	Até 5.000	67	154	R1655,77	R\$ 134,61
Pequeno Porte	De 5.001 até 10.000	67	414	R\$ 857,92	R\$ 129,71
Pequeno Porte	De 10.001 até 20.000	95	676	R\$ 603,4	R\$ 102,49
Médio porte	De 20.001 até 50.000	67	465	R\$ 430,5	R\$ 105,33
Médio porte	De 50.001 até 100.000	9	47	R\$ 356,41	R\$ 168,78
Grande porte I	Acima de 100.000	5	39	R\$ 253,85	R\$ 162,67
	<b>Total</b>	310	1795		

Fonte: Resultados da Pesquisa

Pelos dados dispostos na tabela 5, pode-se inferir que, apesar dos municípios com população inferior a 5.000 mil habitantes apresentarem a maior renda per capita de FPM (R\$ 1.655,77), como esperado, em razão dos critérios de distribuição, não foi o estrato com menor receita tributária per capita, sendo este o de Pequeno Porte II (R\$ 102,49).

No que se refere às variáveis qualitativas, foi elaborada a Tabela 6 a seguir.

**Tabela 6:** Descrição das variáveis qualitativas

Descrição das variáveis			Quantidade de municípios	Percentual (%)
<b>Controle social</b>	Município possuía conselho municipal de educação	Sim	245	79,03
		Não	65	20,97
<b>Competição política</b>	A comunidade local participou da gestão das escolas municipais	Sim	126	40,65
		Não	184	59,35
<b>Região geográfica</b>	Reeleição	Sim	113	36,45
		Não	197	63,55
	a região político administrava a qual o município pertence a região norte e nordeste	Sim	162	52,25
		Não	146	47,09

Fonte: dados da pesquisa

É possível observar que a maior parte dos municípios fiscalizados (79,03%) possuía conselho municipal de educação. No entanto, no que se refere à participação da comunidade na gestão das escolas, 40,65% dos municípios relataram essa situação. Também se verifica que 36,45% dos prefeitos estavam em seu segundo mandato, e, por fim, sobre a região geográfica, que 52,25% dos municípios auditados pertencem às regiões Norte e Nordeste do país.

#### 4.2 Resultados da estimação dos modelos de regressão para dados de contagem

Para verificar o efeito da descentralização fiscal na corrupção, torna-se necessário definir qual modelo de regressão para dados de contagem é o mais adequado: Poisson ou Binomial Negativo. Sendo assim, para escolher entre ambos modelos, foi realizado o teste de *Goodness-of-fit*, que apresenta como hipótese nula que o Modelo de Poisson é o mais apropriado. O resultado do teste é apresentado na Tabela 7:

**Tabela 7:** Resultado do teste de *Goodness-of-fit*

	Estatística	Valor de p
Teste de <i>Goodness-of-fit</i>	762.172	0.0000

Fonte: Resultado da Pesquisa

O resultado alcançado pelo teste aponta para a rejeição da hipótese nula, uma vez que o valor de  $p$  foi inferior ao nível de significância estatística de 5%, indicando que existe super dispersão dos dados. Nesse sentido, o modelo de regressão a ser estimado no estudo é o Binomial Negativo. Os coeficientes estimados pelo modelo e a taxa estimada de incidência para cada variável são apresentados na Tabela 8:

**Tabela 8:** Resultados das estimações dos modelos de Regressão Binomial Negativo

Variáveis	Modelo COM variáveis de controle social e <i>accountability</i>		Modelo SEM variáveis controle social e <i>accountability</i>	
	Coefficiente	Taxa estimada de incidência	Coefficiente	Taxa estimada de incidência
Dependência FPM	1,2699 (0,581)	0,2808 (0,581)	<b>3,7996</b> (0,021)**	<b>0,02237</b> (0,021)**
Capacidade Arrecadatória	<b>-11,5172</b> (0,001)*	<b>9,9606</b> (0,001)*	<b>-8,2007</b> (0,002)*	<b>0,00027</b> (0,002)*
Capacidade de Autofinanciamento	2,9070 (0,114)	8,3027 (0,114)	<b>2,8619</b> (0,074)***	7,4950 (0,074)***
Poder discricionário	-2,0743 (0,426)	0,1256 (0,426)	1,4390 (0,427)	4,2168 (0,427)
Rigidez orçamentária	<b>3,1078</b> (0,052)***	<b>0,04469</b> (0,052)***	-1,8157 (0,363)	0,1627 (0,363)
Idade do conselho de educação	<b>0,0575</b> (0,008)*	<b>1,0592</b> (0,008)*		
Gestão fiscal	-1,0283 (0,125)	0,3575 (0,125)		
Transparência	-0,0224 (0,577)	0,9777 (0,577)		
Participação da comunidade na gestão escola	<b>-0,40675</b> (0,042)**	<b>0,6658</b> (0,042)**		
Reeleição	0,10410 (0,636)	1,1097 (0,636)	<b>0,36328</b> (0,078)***	<b>1,4380</b> (0,078)***
Votos válidos	0,0053 (0,456)	1,005 (0,456)	<b>0,0030</b> (0,033)**	<b>1,0030</b> (0,033)**
Desenvolvimento Municipal	-2,0736 (0,461)	0,1257 (0,461)	-2,58232 (0,304)	0,0755 (0,304)
Densidade populacional	0,00091 (0,477)	0,00091 (0,477)	-0,0005 (0,624)	0,9999 (0,624)
Região	<b>0,7020</b> (0,039)**	2,0179 (0,039)**	<b>0,9482</b> (0,001)*	2,5812 (0,001)*
Constante	3,2490	25,764	3,120	22,65
Prob > $X^2$	0,0000			0,0000
Pseudo R <sup>2</sup>	0,086			0,077

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas<sup>1</sup>: \*significativo a 1%, \*\*significativo a 5% \*\*\*significativo a 10%.; <sup>2</sup> Variável conselho educação omitida devido a colinearidade.

A diferença entre o primeiro modelo e o segundo modelo é que neste último não foram incluídas as variáveis relacionadas ao controle e *accountability*. Essa separação se fez necessária em razão da tese proposta, a qual pressupõe que na ausência de certas condições, os efeitos da descentralização fiscal na corrupção poderiam ser contrários aos objetivos pelos quais foi implementada.

No primeiro modelo, observa-se que dentre as variáveis de descentralização fiscal adotadas, apenas a “capacidade arrecadatória” e a “rigidez orçamentária” foram estatisticamente significativas para explicar o número de irregularidades consideradas corruptas cometidas pelos gestores públicos. A capacidade arrecadatória evidencia a parcela da receita

disponível municipal que é derivada da competência tributária municipal. Por se tratar de garantia pela Constituição Federal de 1988, que estabelece os tributos de competência dos municípios, é uma variável relevante quando se estuda o federalismo fiscal brasileiro, visto que se trata de uma condição necessária para a efetiva autonomia dos entes.

O sinal apresentado pelo coeficiente estimado para a variável em questão mostra uma associação negativa com a incidência da corrupção, ou seja, à medida que o município amplia a sua receita tributária, menores as chances de se envolver em atos corruptos. Esse resultado foi observado por outros estudos, como o de Goodspeed (2011) que demonstrou uma redução da corrupção à medida que aumenta a importância das receitas próprias do governo no financiamento de suas atividades. Para o Brasil, Dias (2016) evidenciou uma relação negativa entre a capacidade de arrecadação e a ineficiência municipal na área da saúde.

Tais resultados são sustentados pelos pressupostos do Federalismo Fiscal de Segunda Geração, que enfatiza a importância da geração de receita pelos governos subnacionais (RODDEN, 2003b). De acordo com essa abordagem teórica, os governos subnacionais que arrecadam uma parte substancial de toda sua base tributária tendem a ser mais responsáveis perante a sociedade, melhorando o fornecimento dos serviços públicos, e menos inclinados a se envolverem em atos corruptos. Essa independência financeira atrelada à receita tributária própria é um incentivo para os governos locais serem mais responsáveis no uso do recurso público (ALFADA, 2019). Conforme De Mello (2000), a receita tributária é um mecanismo de alocação apropriado entre os governos central e local e estimula os governos locais a manterem uma boa administração.

A segunda variável relacionada à descentralização fiscal brasileira adotada no estudo, e significativa no modelo, é denominada “rigidez orçamentária” e busca captar o efeito de recursos carimbados, como o Fundeb, na autonomia de gasto do município. No modelo ela se relaciona positivamente com a variável dependente, sugerindo que esse tipo de vinculação pode oportunizar a ocorrência da corrupção em âmbito local. Em um primeiro momento, essa relação contraria as expectativas teóricas da Teoria da Escolha Pública, que preconiza a vinculação de impostos de impostos como uma forma de conferir restringir o aumento do gasto público ineficiente (DANTAS, 2008), e, conseqüentemente, dificultar a ocorrência de oportunismos e comportamentos *rent seeking*. No entanto, uma explicação para este fato pode estar atrelada à própria dinâmica do fundo, no que se refere às regras legais de aplicação dos recursos, que seguem uma limitação temporal.

Ademais, há que se considerar o impacto que tal mecanismo de vinculação causa na estrutura de financiamento dos governos locais, visto que os municípios deixam de receber 20% de recursos “livres”, como o FPM e a cota parte do ICMS, em função da retenção destes na formação de um fundo que redistribui os recursos na proporção de alunos matriculados (AZEVEDO; LEROY; PIGATTO, 2020).

Outra variável que contrariou as expectativas teóricas é a maturidade dos conselhos de educação. Os resultados da regressão mostram que o aumento de um ano na idade do conselho tende a provocar um aumento de 5,92% na incidência da corrupção, contrariando os achados de Avelino, Barberia e Biderman (2012), para o setor de saúde. Conforme os autores, acredita-se que os governos locais adquiram experiências para gerenciar o sistema de saúde ao longo do tempo e a cada ano a mais de existência representa um potencial ganho marginal na capacidade local.

Por outro lado, também na Tabela 8, observa-se que, mantendo os demais fatores constantes, quando a população participa de decisões relacionadas à gestão da escola, a probabilidade de incidência de corrupção é, em média, 33,42% menor. Essa constatação está alinhada à nova abordagem do Federalismo, especificamente no que se refere à importância de instituições para coordenar as ações em âmbito local (OATES, 2005), seja por meio do controle, da fiscalização, do incentivo à participação ou da aplicação de punição (DIAS, 2016; JAIN, 2001). E, nessa perspectiva, os conselhos municipais são espaços públicos, onde representantes do governo e da sociedade civil definem os planos de ação da cidade, tornando-se, portanto, um espaço de participação social.

Por fim, a última variável com significância estatística no modelo é a região geográfica. Pelos resultados é possível corroborar a literatura que tem evidenciado uma maior incidência de indícios de corrupção em municípios das regiões Norte e Nordeste, quando comparados com as demais regiões do país.

A fim de verificar se os efeitos das diferentes métricas de descentralização fiscal na redução da incidência da corrupção dependem de mecanismos promotores da *accountability*, controle e transparência, pilares de uma estrutura de governança, foi estimado o segundo modelo, no qual tais variáveis não foram incluídas, o que gerou resultados diferentes em relação ao primeiro modelo.

A primeira diferença foi observada para a dependência do FPM, que passou a ser estatisticamente significativa. Seu sinal positivo indica que à medida que o município se torna mais dependente deste tipo de recurso, aumenta em 97,76% as chances de ele apresentar alguma

irregularidade do tipo classificada nesse estudo como corrupção. Essa situação corrobora os achados da literatura internacional (CAREAGA; WEINGAST, 2000) e nacional (CAMPOS; CASTELAR; SOARES, 2018), no que se refere ao financiamento dos gastos públicos com recursos oriundos de outras instâncias de governo. A dependência pode gerar oportunidades para o surgimento de atividades *rent seeking*, inclusive para adoção de atos de corrupção, visto que o município não tem uma estrutura de governança permanente para o gerenciamento dos recursos recebidos para financiar programas não sustentados somente por suas receitas próprias (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014; FERRAZ; FINAN, 2011; IVANYNA; SHAH, 2011). Além do mais, a incondicionalidade por traz desse tipo de transferência cria um incentivo ao uso irresponsável do recurso, na medida em que as populações dos municípios desvinculam a origem dos recursos do esforço tributário próprio, deteriorando, assim, a qualidade desse gasto (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008)

No que se refere à competição política, a variável reeleição corroborou a literatura que tem demonstrado um aumento nos indícios de corrupção quando o gestor político está em seu segundo mandato, sendo, no Brasil, impossibilitada a sua reeleição. A explicação para esse comportamento está relacionada à *accountability* eleitoral, a qual presume que prefeitos incapazes de concorrer à reeleição estão mais propensos a desviar recursos públicos para benefício privado. Dessa forma, a possibilidade de reeleição torna-se um mecanismo de constrangimento ao comportamento corrupto. Esse resultado foi identificado também por Avelino, Barberia e Biderman (2014), Dias (2016) e Rodrigues *et al* (2020) para vários municípios brasileiros.

Por outro lado, o percentual de votos válidos contrariou os pressupostos teóricos que presumem menores indícios de corrupção na presença de uma maior competição política. A ideia por traz deste argumento é que uma maior competição política gera uma forte oposição para monitorar as ações do governo, o que deve levar a um melhor uso do recurso (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014). No entanto, nesse estudo, o resultado foi contrário à expectativa teórica, indicando um efeito incentivo da competição, medida pelos votos válidos, sobre a corrupção. Sobre esse aspecto, Chang (2005) atribui esse incentivo à incerteza gerada em uma eleição muito acirrada, que instiga a chance de extração de renda ilegalmente, tendo em vista seu uso com fins eleitorais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi verificar a relação entre a descentralização fiscal e a corrupção nos governos locais. Pautado nas contribuições da Teoria da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional para a (re) configuração da Teoria do Federalismo Fiscal, este estudo foi orientado pela perspectiva de que os efeitos que descentralização exerce sobre a corrupção estão condicionados a existência e eficácia de instituições que moldam os incentivos presentes no ambiente de decisão do agente político.

Tendo em vista que a descentralização fiscal envolve essa devolução de poder e responsabilidades fiscais do governo central para os governos subnacionais (OATES, 1972), é de se presumir que existem incentivos ao comportamento oportunista atrelados à estrutura fiscal de governo. Para tanto, o estudo se baseou na análise da corrupção nos municípios brasileiros e de que forma a estrutura do federalismo fiscal vigente conduz a um processo de descentralização capaz de reproduzir resultados indesejáveis.

Para alcançar o objetivo do estudo, o primeiro passo foi identificar uma *proxy* que representasse de forma objetiva a corrupção em âmbito local. Para tanto, seguindo a literatura da área, foram utilizados os relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU). Tais relatórios são resultado da fiscalização de recursos federais em municípios sorteados no âmbito do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e contém as constatações dos auditores quanto a (in) conformidade dos itens avaliados. As inconformidades representam irregularidades em relação ao uso do recurso público e são, portanto, usadas para representar o comportamento do gestor, podendo ser corrupto ou ineficiente. Nesse estudo, foram consideradas as irregularidades relacionadas a dois constructos que passaram a representar a corrupção. Tais constructos reúnem irregularidades relacionadas ao contratações e processo licitatório e também a desvios de recursos. Após a análise dos relatórios de auditoria referentes ao 35º ao 40º sorteio, chegou-se ao resultado de que, dos 310 municípios analisados, apenas 87 não apresentaram irregularidades, que se configurassem como indícios de corrupção. A partir de então, foram estimadas as regressões para dados de contagem, a fim de investigar a relação proposta entre corrupção e descentralização.

Para avaliar a descentralização, foram consideradas 5 *proxies* relacionadas às características dos instrumentos fiscais vigentes, quais sejam: dependência do FPM; capacidade arrecadatória, capacidade de autofinanciamento, poder discricionário e rigidez orçamentária. Buscou-se com tais medidas captar aspectos relacionados à dinâmica dos instrumentos fiscais, quais sejam: autonomia, discricionariedade na gestão, obrigatoriedade quanto ao recebimento

e restrições quanto a utilização. Tais indicadores foram considerados em dois momentos: na presença de mecanismos promotores da governança local e na ausência dos mesmos. O objetivo foi verificar de que forma os efeitos estão condicionados às características institucionais e estruturas dos municípios, bem como atestar sobre a importância de instituições que direcionem o comportamento do gestor quanto ao bom uso do recurso público.

Os resultados indicaram que apenas a capacidade arrecadatória, representada pela participação da receita tributária própria do município sobre a totalidade de suas receitas foi significativo em ambos os modelos. Os resultados da AED mostraram uma baixa arrecadação municipal, como constatado pela literatura anterior. No entanto, mostrou-se relevante para explicar a incidência da corrupção nos municípios, na medida em que, esforços no sentido de aumentarem os recursos próprios através da exploração de sua base de tributação tendem a direcionar o comportamento do gestor para o bom uso do recurso público. Esse resultado vai ao encontro do que pressupõe a Teoria do Federalismo Fiscal de Segunda Geração, quanto a utilização de bases próprias para o financiamento dos bens e serviços públicos locais.

Quanto a dependência do FPM, observou-se uma relação positiva com a ocorrência da corrupção, na ausência dos mecanismos de controle social, corroborando a tese de que para surtir efeitos positivos, a descentralização deve ser qualificada. Tais resultados podem ser interpretados à luz da Teoria da Escolha Pública, no que se refere aos incentivos para se envolver em comportamentos corruptos aumentam à medida que os governos subnacionais dependem mais do governo central para obter receitas, e também pela lógica da Nova Economia Institucional que introduz a importância da governança.

Esse resultado alimenta o debate em torno do poder discricionário do gestor público quanto a gestão de um grande volume de recursos. O financiamento dos municípios através dos recursos do fundo de participação, e de outras transferências, reduz o nível de *accountability* em relação à aplicação dos recursos, criando canais de estímulo a comportamentos oportunistas, bem como a atos de corrupção. Logo, quanto maior a dependência dos municípios por esse recurso, maiores também são os incentivos atrelados a eles, tendo em vista o baixo controle e as oportunidades de desvios que são oportunizadas à luz das fragilidades institucionais de grande parte das prefeituras brasileiras.

Alinhado à limitação do poder discricionário do ente subnacional, as vinculações orçamentárias têm apontado um caminho oposto ao objetivo de conduzir a máquina pública na direção dos interesses sociais. Buscou-se verificar se o Fundeb contribuiria para impedir os desvios de recursos, pois se tratam de recursos vinculados às despesas específicas. No entanto,

neste estudo, os resultados apontaram que esse tipo de transferência pode provocar o surgimento de atos corruptos, em razão da dinâmica relacionada à utilização, que impõe uma limitação temporal que pode conduzir a uma aplicação ineficiente.

Pelos resultados apresentados pode-se apontar uma fragilidade do federalismo fiscal relacionada à descentralização em curso no país. Embora incentivada pela Constituição Federal de 1988, para ser um mecanismo de atribuição de autonomia e autoridade aos governos subnacionais no exercício de suas funções, com vistas à melhoria da eficiência do setor público, o que se observa é uma descentralização parcial, conforme apontado por Carvalho (2010), ao fazer uma análise minuciosa das características do federalismo fiscal brasileiro. A descentralização pressupõe alguma autonomia dos municípios nas decisões de gasto e arrecadação. Ocorre que muitos municípios não conseguem arcar com seus próprios recursos os custos decorrentes de suas ações, ficando dependentes de transferências dos governos federais para financiá-los.

No entanto, juntamente com os recursos federais, os municípios recebem diretrizes de como gerir suas políticas, bem como financiá-las, denotando que a autonomia pretendida com a descentralização é mais cerimonial do que de fato vivenciada, isto é, embora a Constituição Federal de 1988 tenha conferido autonomia aos municípios, por serem elevados à categoria de entes federativos, os municípios não dispõem de condições suficientes e necessárias para exercê-la em sua plenitude. Soma-se a isso a dinâmica de distribuição das transferências constitucionais que abre oportunidades para que o recurso seja mal gerenciado, principalmente quando inexistem mecanismos de governança, ou, os que existem são falhos.

Alcançado o objetivo geral deste estudo, é possível confirmar a tese e a hipótese teórica de que o efeito que a descentralização exerce sobre a ocorrência da corrupção está condicionado a existência de mecanismos de controle que moldam os incentivos gerados pelos instrumentos fiscais vigentes. Esta constatação geral possui implicações importantes para o federalismo fiscal adotado no país. Primeiro, do ponto de vista fiscal, os resultados evidenciam a necessidade de se repensar a dinâmica das transferências intergovernamentais incondicionais, tanto do ponto de vista dos critérios de distribuição dos recursos, quanto da sua fiscalização. A literatura tem demonstrado os efeitos adversos que os recursos transferidos provocam no desempenho dos governos receptores. Posto isso, os achados aqui demonstrados reforçam a importância de um desenho adequado de transferências para os governos locais, pautado na definição de regras condizentes com a necessidade e, sobretudo, com a capacidade fiscal dos entes, como o esforço fiscal, por exemplo, a fim de incentivar a gestão eficiente e a responsabilidade fiscal.

Segundo, do ponto de vista do controle social. A devolução de poderes do governo central para os municípios implica não apenas na transferência de competências e recursos fiscais para financiar as políticas sociais de sua incumbência, mas, sobretudo, na fiscalização e responsabilização pela gestão dessas políticas. É evidente que as transferências intergovernamentais têm um peso significativo na estrutura de financiamento das unidades receptoras, podendo gerar incentivos que acabam afetando o funcionamento da federação. Assim, juntamente com essa transferência de recursos, é primordial a responsabilização dos gestores pelo uso dos mesmos recursos, de modo a criar uma cultura de *accountability* promotora do controle social em âmbito local. Isso poderia acontecer a partir de regras claras vinculadas ao sistema de transferências intergovernamentais quanto a prestação de contas destes recursos recebidos.

Diante do exposto, pode-se concluir que o efeito da descentralização fiscal na corrupção depende da forma como ela está sendo exercida no país, se através da ampliação das competências tributárias ou através de instrumentos de compartilhamento de recursos. Seja qual for, uma coisa é inegável: a transferência de recursos deve ser acompanhada também de uma maior responsabilização. E, para isso, o fortalecimento da governança local é urgente e necessário.

Como agenda de pesquisas futuras, sugere-se considerar o papel dos diferentes tipos de controle e fiscalização atrelados às transferências intergovernamentais, como no caso do Fundeb, que tem seus recursos fiscalizados pelos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios, além dos conselhos existentes em cada município. Verificar se o conselho é atuante no controle e acompanhamento dos recursos do fundo permite compreender outra dimensão da descentralização pouco explorada nos estudos da área, a da fiscalização, ao mesmo tempo que contribui para o debate em torno dos mecanismos de combate da corrupção em âmbito local. Para tanto, isso só é possível a partir de pesquisas em profundidade, com utilização de metodologias qualitativas que permitam um contato direto com o fenômeno que se pretende investigar.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Eds.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevir, 2004.
- ACEMOGLU, D.; VERDIER, T. The Choice Between Market Failures and Corruption. **American economic review**, v. 90, n. 1, p. 194–211, 2000. <http://doi.org/10.1257/aer.90.1.194>
- ADAM, A.; DELIS, M. D.; KAMMAS, P. Fiscal decentralization and public sector efficiency: Evidence from OECD countries. **Economics of Governance**, v. 15, n. 1, p. 17–49, 2013. <https://doi.org/10.1007/s10101-013-0131-4>
- AFFONSO, R. DE B. Á. **O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas- SP, 2003.
- AHN, P. D.; JACOBS, K.; LIM, D. W.; MOON, K. Beyond Self-Evident: Recognising the Problematic Political Context of Accrual Accounting Adoption in South Korea. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 1, p. 25–48, feb., 2014. <https://doi.org/10.1111/faam.12026>
- AKAI, N.; SAKATA, M. Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. **Journal of Urban Economics**, v. 52, n. 1, p. 93–108, jul. 2002. [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00018-9](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00018-9)
- AKIN, Z.; BULUT-CEVIK, Z. B.; NEYAPTI, B. Does Fiscal Decentralization Promote Fiscal Discipline? **Emerging Markets Finance and Trade**, v. 52, n. 3, p. 690–705, mar. 2016. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2015.1012920>
- ALBORNOZ, F.; CABRALES, A. Decentralization, political competition and corruption. **Journal of Development Economics**, v. 105, p. 103–111, nov. 2013. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.07.007>
- ALBUQUERQUE, B. E.; RAMOS, F. S. Análise Teórica e Empírica dos Determinantes da Corrupção na Gestão Pública Municipal. In: Encontro Nacional de Economia, 34, 2006 Salvador. **Anais...** Salvador- BA, 2006.
- ALFADA, A. Does Fiscal Decentralization Encourage Corruption in Local Governments? Evidence from Indonesia. **Journal of Risk and Financial Management**, v. 12, n. 3, p. 118, 2019. <https://doi.org/10.3390/jrfm12030118>
- ALFANO, M. R.; BARALDI, A. L.; CANTABENE, C. The Effect of Fiscal Decentralization on Corruption: A Non-linear Hypothesis. **German Economic Review**, v. 20, n. 1, p. 105–128, 2019. <https://doi.org/10.1111/geer.12164>
- ALTUNBAŞ, Y.; THORNTON, J. Fiscal decentralization and governance. **Public Finance Review**, v. 40, n. 1, p. 66–85, 2012. <https://doi.org/10.1177%2F1091142111424276>

ARIKAN, G. G. Fiscal decentralization: A remedy for corruption? **International Tax and Public Finance**, v. 11, n. 2, p. 175–195, mar. 2004.

<https://doi.org/10.1023/B:ITAX.0000011399.00053.a1>

ARROW, K. J. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation. U.S. Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st Session, v. 1/1969, p. 59–73, 1969.

AVELINO, G.; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. **Health Policy and Planning**, v. 29, n. 6, p. 1–9, 2014.

<https://doi.org/10.1093/heapol/czt003>

AZEVEDO, R. R. DE; LEROY, R. S. D.; PIGATTO, J. A. M. Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo. In: XX USP International Conference in Accounting, XX, 2020, São Paulo.

**Anais...**São Paulo- SP, 2020. Disponível em:<

<https://congressousp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/loading.html> >. Acesso em 10 de março de 2022.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. DA; SOUZA, F. S. R. N. DE. Papel das Transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 583–610, 2017. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1278–1308, 2009. <https://10.1257/aer.99.4.1278>

BOADWAY, R.; SHAH, A. **Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance**. Cambridge University Press, 2009.

BOLL, J. L. S. **A Corrupção Governamental no Brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Eds.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

BOTINHA, R. A.; LEMES, S. Corrupção Percebida: uma análise da associação com o ambiente contábil dos países do G20. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 12, n. 1, p. 120–139, 2019. <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2019120107>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2001** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DF. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em 24 de setembro de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **O Fundeb**. Brasília: DF, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>>. Acesso em 10 de janeiro de 2022.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. Towards a tax constitution for Leviathan. **Journal of Public Economics**, v. 8, n. 3, p. 255–273, 1977. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(77\)90001-9](https://doi.org/10.1016/0047-2727(77)90001-9)

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. **The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution**. Cambridge University Press, 1980.

BROLLO, B. F. et al. The Political Resource Curse †. **American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1759–1796, 2013. <https://doi.org/10.1257/aer.103.5.1759>

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742–761, 2012. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000433>

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Indianópolis: Liberty Fund, [1962]. *E-book*.

CALDAS, O. V.; COSTA, C. M.; PAGLIARUSSI, M. S. Corrupção e composição dos gastos governamentais: Evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 237–264, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612140185>

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics with STATA**. College Station, TX: StataCorp LP, 2009.

CAMPOS, F. A. O.; CASTELAR, I.; SOARES, R. B. Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. **Nova Economia**, v. 28, n. 3, p. 879–911, 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-6351/3050>

CARRARO, A.; MACHADO, I. B.; CANEVER, M. D.; BOLL, J. L. S. Proposta para a estimação da corrupção regional no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 14, n. 31, p. 326–352, 2015. <http://doi.org/10.5007/2175-7984.2015v14n31p326>

CAREAGA, M.; WEINGAST, B. R. The fiscal pact with the devil: a positive approach to fiscal federalism, revenue sharing, and good governance. In: Conference on Political Institutions and Economic Growth in Latin America, April. University of Stanford, California, USA. 2000.

CARVALHO, J. A. M. **O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

COSSIO, F. AN. B.; CARVALHO, L. M. DE. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros — 1996 \*. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, n. 1, p. 75–124, 2001.

COSTA, C. C. D. M. **O Dinheiro Público pelo Ralo: Ensaio em Gestão e Corrupção**. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16453> >. Acesso em 27 de setembro de 2020.

COSTA, C. C. M. The disease of corruption: Missing funds and health conditions in Brazilian municipalities. **International Public Management Journal**, v. 0, n. 0, p. 1–21, 2022. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2072032>

DE MELLO, L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. **World Development**, v. 28, n. 2, p. 365–380, 2000. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00123-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00123-0)

DANTAS, K. E. G. **A vinculação de receitas pós-Constituição Federal de 1988 - rigidez ou flexibilidade? o caso da CIDE-combustíveis**. 2008. 91 f. Dissertação (Mestrado em Economia) -Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

DE MELLO, L.; BARENSTEIN, M. Fiscal decentralization and governance: a cross-country analysis. **IMF Working Paper n° 01/71**, Washington- DC, 2001. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=879574> >. Acesso em 30 de maio de 2020.

DEL GRANADO, F. J. A.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; MCNAB, R. M. Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods. **Public Finance Review**, v. 46, n. 3, p. 359–388, 2016. <https://doi.org/10.1177%2F1091142116639127>

DIAS, L. N. S. **Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal**. 2016. 157 f. Teses (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2016.

DIAS, L. N. DA S. et al. Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 24, n. 63, p. 206–218, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772013000300004>

DINCER, O. C.; ELLIS, C. J.; WADDELL, G. R. Corruption, decentralization and yardstick competition. **Economics of Governance**, v. 11, n. 3, p. 269–294, 2010. <https://doi.org/10.1007/s10101-009-0067-x>

DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, p. 135–150, 1957. <https://doi.org/10.1086/257897>

DREHER, A.; GASSEBNER, M. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. **Public Choice**, v. 155, n. 3-4, p. 1-20, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9871-2>

DUARTE, A. J. M. et al. Transferências Federais no Brasil em 2006: Uma Análise de Desequilíbrios Vertical e Horizontal. **Revista de Economia**, v. 37, n. 1, p. 169–196, 2011. <http://dx.doi.org/10.5380/re.v37i1.27229>

ESTELLER-MORÉ, A.; OTERO, J. P. Fiscal Transparency: (Why) does your local government respond? **Public management review**, v. 14, n. 8, p. 1153–1173, 2012. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657839>

FALLETI, T. G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327–346, 2005. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>

FALLETI, T. G. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>

FAN, C. S.; LIN, C.; TREISMAN, D. Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 1, p. 14–34, 2009. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>

FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P. **Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com excel, SPSS e stata**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly journal of economics**, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>

FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274–1311, 1 jun. 2011. <https://10.1257/aer.101.4.1274>

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. In: Encontro Nacional de Economia, 36, 2008, Salvador. **Anais ... Salvador – BA**, 2008.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting Learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. **Journal of Public Economics**, v. 96, n. 10, p. 712–796, 2012. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>

FERREIRA, G. V. **Evidências de efeitos da corrupção no desempenho social de municípios brasileiros**. 2018. 88 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FIORINO, N.; GALLI, E.; PADOVANO, F. How long does it take for government decentralization to affect corruption? **Economics of Governance**, v. 16, n. 3, p. 273–305, 2015. <https://doi.org/10.1007/s10101-015-0156-y>

FISMAN, R.; GATTI, R. Decentralization and corruption: Evidence from U.S federal transfer programs. **Public Choice**, n. 113, p. 25–35, 2002a. <https://doi.org/10.1023/A:1020311511787>

FISMAN, R.; GATTI, R. Decentralization and corruption: evidence across countries. **Journal of Public Economics**, v. 83, n. 3, p. 325–345, mar. 2002b. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00158-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00158-4)

GADENNE, L. Tax Me, but Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 9, n. 1, p. 274–314, 2017. <https://www.jstor.org/stable/26156215>

GASPARINI, C. E.; COSSIO, F. B. Transferências intergovernamentais. In: MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Instituto Braudel/Topbooks, 2006, p. 191.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. Elsevier, 2000.

GOEDHUYS, M.; MOHNEN, P.; TAHA, T. Corruption, innovation and firm growth: firm-level evidence from Egypt and Tunisia. **Eurasian Business Review**, v. 6, n. 3, p. 299-322, 2016. <https://doi.org/10.1007/s40821-016-0062-4>

GOEL, R. K. et al. Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries. **Economic Modelling**, v. 62, p. 171–183, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.12.010>

GOEL, R. K.; NELSON, M. A. Measures of corruption and determinants of US corruption. **Economics of Governance**, v. 12, p. 155–176, 2011a. <https://doi.org/10.1007/s10101-010-0091-x>

GOEL, R. K.; NELSON, M. A. Government fragmentation versus fiscal decentralization and corruption. **Public Choice**, v. 148, n. 3–4, p. 471–490, 2011b. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9666-x>

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 2, p. 303–323, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1413-80502007000200007>

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996. <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb00343.x>

HILL, P. J. Public Choice: A Review. **Faith & Economics**, n. 34, p. 1–10, 1999.

HOUQE, M. N.; MONEM, R. M. Adoption, Extent of Disclosure, and Perceived Corruption: A Cross-Country Study. **The International Journal of Accounting**, v. 51, n. 363, p. 378, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.intacc.2016.07.002>

IVANYNA, M.; SHAH, A. Decentralization and corruption: new cross-country evidence. **Environment and Planning C-Government and Policy**, v. 29, n. 2, p. 344–362, 2011. <https://doi.org/10.1068%2F1081r>

JAIN, A. K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 1, 2001. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133>

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. F. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, 3, 305-360, 1976.

JIN, J.; ZOU, H. F. How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? **Journal of Urban Economics**, v. 52, n. 2, p. 270–293, 2002. [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00004-9](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00004-9)

- KYRIACOU, A. P.; MORRAL-PALACIN, N. Secessionism and the Quality of Government: Evidence from a Sample of OECD Countries. **Territory Politics Governance**, v. 3, n. 2, p. 187–204, 2015. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.978883>
- KYRIACOU, A. P.; MUINELO-GALLO, L.; ROCA-SAGALES, O. Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. **Papers in Regional Science**, v. 94, n. 1, p. 89-107, 2015. <https://doi.org/10.1111/pirs.12061>
- KYRIACOU, A. P.; ROCA-SAGALES, O. Fiscal decentralization and government quality in the OECD. **Economics Letters**, v. 111, n. 3, p. 191–193, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2011.02.019>
- LAMBSDORFF, J. G. Corruption and rent-seeking. **Public Choice**, v. 113, n. 1, p. 97–125, 2002. <https://doi.org/10.1023/A:1020320327526>
- LAURINHO, Í. S.; DIAS, L. N. DA S.; MATTOS, C. A. C. DE. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 30, p. 57–70, 2017. <https://doi.org/10.11606/rco.v11i30.134529>
- LESSMANN, C. Fiscal decentralization and regional disparity: evidence from cross-section and panel data. **Environment and Planning A**, v. 41, n. 10, p. 2455–2473, 2009. <https://doi.org/10.1068%2Fa41296>
- LESSMANN, C. Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. **Environment and Planning A**, v. 44, n. 6, p. 1363–1388, jun. 2012. <https://doi.org/10.1068%2Fa44267>
- LIMA, L. V. A.; RUFINO, M. A.; MACHADO, M. R. Criando dificuldades para vender facilidades: corrupção, burocracia e crescimento corporativo no Mercosul. **Revista de Contabilidade e Organizações**, p. 63-73, 2019. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.158324>
- LONG, J. S.; FREESE, J. **Regression models for categorical dependent variables using STATA**. Texas, Stata Press Publication, 2001.
- LOPES, M. F. M. **Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate**. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola De Administração De Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- LOPES, L. S.; TOYOSHIMA, S. H. Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 41, p. 199–228, 2013.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; LAGO-PEÑAS, S.; SACCHI, A. The Impact of Fiscal Decentralization: a Survey. **Journal of Economic Surveys**, v. 31, n. 4, p. 1095–1129, 2017. <https://doi.org/10.1111/joes.12182>
- MASSARDI, W. DE O.; ABRANTES, L. A. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **REGE- Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 292–313, 2015. <https://doi.org/10.5700/rege564>

- MELGAR, N.; ROSSI, M.; SMITH, T. W. The perception of corruption. **International Journal of Public Opinion Research**, v. 22, n. 1, p. 120–131, 2010. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edp058>
- MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11–20, 1996. Disponível em: < <https://www.scienceopen.com/document?vid=3b15d9ef-8918-4b0c-bd36-256966083bb6> >. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSSIO, F. AN. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Texto para Discussão, Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/94747> >. Acesso em 14 de julho de 2020.
- MÉON, P. G.; WEILL, L. Is Corruption an Efficient Grease? **World Development**, v. 38, n. 3, p. 244–259, 2010. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.06.004>
- MIRANDA JÚNIOR, J. C. **A Corrupção nos municípios brasileiros: uma análise a partir dos Relatórios de Fiscalização produzidos pela Controladoria Geral da União**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, DF, 2010.
- MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- NAZARETH, M. S.; LÍRIO, V. S. Federalismo fiscal de segunda geração: fundamentos teóricos e proposição política. **Perspectiva Econômica**, v. 12, n. 1, p. 16–28, 2016. <https://doi.org/10.4013/pe.2016.121.02>
- NEU, D. *et al.* Accounting and networks of corruption. **Accounting, Organizations and Society**, n. 38, p. 505–524, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2012.01.003>
- NEYAPTI, B. Fiscal decentralization and deficits: International evidence. **European Journal of Political Economy**, v. 26, n. 2, p. 155–166, jun. 2010. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.01.001>
- NEYAPTI, B. Fiscal decentralization, fiscal rules and fiscal discipline. **Economics Letters**, v. 121, n. 3, p. 528–532, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2013.10.006>
- NISHIJIMA, M.; POSTALI, F. A. S.; ROCHA, F. F. Efeitos da Descentralização da saúde básica no Brasil sobre o nível de corrupção em municípios investigados pelo governo central. **Nova Economia**, v. 27, n. 1, p. 117–141, 2017. <https://doi.org/10.1590/0103-6351/2883>
- NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. 1. ed. Cambridge: **Cambridge University Press**, 1990. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678> . Acesso em 28 de Ago. 2021,
- OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

- OATES, W. E. Fiscal Decentralization and economic development. **National Tax Journal**, v. 46, n. 2, p. 237–243, jun. 1993. <https://doi.org/10.1086/NTJ41789013>
- OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, p. 1120–1149, 1999. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- OATES, W. E. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, p. 349–373, 2005. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- OLIVEIRA, F. A. DE. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. **Texto para Discussão nº 43**, p. 1–58, 2007.
- OLIVEIRA, T. M. G. DE et al. Gestão Fiscal Municipal: uma análise sob a ótica do federalismo fiscal e dos ciclos políticos nos governos locais. **Administração Pública e Gestão Social- APGS**, v. 15, n. 4, p. 1–17, 2021. <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i4.11770>
- OLKEN, B. A. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public economics**, v. 93, n. 7-8, p. 950-964, 2009. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.03.001>
- ORCHARD, L.; STRETTON, H. Public choice. **Cambridge Journal of Economics**, v. 21, n. 3, p. 409–430, 1997. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a013678>
- OTOO, I.; DANQUAH, M. Fiscal decentralization and efficiency of public services delivery by local governments in Ghana. **African Development Review**, v. 33, n. 3, p. 411–425, 2021. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12590>
- PACHECO, M. J. J et al. Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal: Evolução e Interferências na Autonomia Financeira dos Municípios. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 42, 2018. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.42.180-208>
- PEIXOTO, S. G. D. et al. Decentralization and corruption: evidence from primary health-care programmes. **Applied Economics Letters**, v. 19, p. 1885–1888, 2012. <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.671918>
- PINTO, J. M. R. Federalismo, Descentralização e Planejamento da Educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624–644, 2014. <https://doi.org/10.1590/198053142946>
- PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. **World Bank Research Observer**, v. 10, n. 2, p. 201–220, 1995. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- REIS, A. O.; ALMEIDA, F. M. Relações entre Elementos da Gestão Pública e a Corrupção nos Estados Brasileiros. **Revista Ciências Administrativas**, v. 26, n. 3, 2020. <https://orcid.org/0000-0003-2861-5472>
- RODDEN, J. Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government. **International Organization**, v. 57, n. 4, p. 695–729, 2003. <https://doi.org/10.1017/S0020818303574021>
- RODDEN, J. Comparative federalism and decentralization on meaning and measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, p. 481–500, 2004. <https://doi.org/10.2307/4150172>

- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9–27, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100003>
- RODRIGUES, D. S. et al. Corrupção e má gestão nos gastos com educação: fatores socioeconômicos e políticos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 301–320, 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190103>
- ROSE-ACKERMAN. S. The Economics of Corruption. **Journal of Public Economics**, v. 4, p. 187–203, 1975. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(75\)90017-1](https://doi.org/10.1016/0047-2727(75)90017-1)
- ROSE-ACKERMAN. S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. Imprensa: New York, Cambridge University Press, 2016.
- SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, n. 36, 387–389, 1954. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- SANTOS, N. DE A.; PEREIRA, L. A.; RODRIGUES, D. S. Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos. **BBR. Brazilian Business Review**, v. 15, p. 460–474, 2018. <https://doi.org/10.15728/bbr.2018.15.5.4>
- SCHNEIDER, A. Decentralization: Conceptualization and Measurement \*. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 3, p. 32–56, 2003. <https://doi.org/10.1007/BF02686198>
- SEYF, A. Corruption and development: a study of conflict. **Development in practice**, v. 11, n. 5, p. 597–605, 2001. <https://www.jstor.org/stable/4029427>
- SHAH, A. Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper 2021. Washington, DC: World Bank Policy Research Dissemination Center. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2021>
- SHAH, A. Corruption and decentralized public governance. In: AHMAD, E.; BROSIO, G. (Eds.). **Handbook of Fiscal Federalism**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 478–498.
- SHON, J.; CHO, Y. K. Fiscal decentralization and Government Corruption: Evidence from U.S States. **Public Integrity**, v. 0, p. 1–18, 2019. <https://doi.org/10.1080/10999922.2019.1566427>
- SHUGHART, W., II. Public choice (The Library of Economics and Liberty). 2007. Disponível em: < <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html> > . Acesso em 10 de fevereiro de 2021.
- SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, 2005.
- SODRÉ, A. C. DE A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 414–433, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>

SOUSA, R. A. S. **A Descentralização e as Finanças Públicas - Contributo da Qualidade da Governação**. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Portugal, 2016.

SOUZA, C. **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization**. New York: St. Martin's, 1997.

SOUZA, C. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states. **Development and change**, v. 27, n. 3, p. 529-555, 1996.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1996.tb00602.x>

SOUZA, C. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27–48, 2008.

SUZART, J. A. DA S.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. DA. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 11, n. 1, p. 127–145, 2018.

<http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2018110107>

TANZI, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. **In: Annual World Bank Conference on Development Economics**. 1995. **Anais [...]**. Washington- DC, 1995.

TANZI, V. On fiscal federalism: issues to worry about. Conference Notes. **In: Conference on Fiscal Decentralization**, IMF, Fiscal Affairs Department, Washington DC. 2000. **Anais [...]**. Washington- DC, 2000.

TANZI, V. The future of fiscal federalism. **European Journal of Political Economy**, v. 24, n. 3, p. 705–712, 2008. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.03.001>

TER-MINASSIAN, T. Decentralization and Macroeconomic Management. **IMF Working Paper**. Washington- DC, 1997. Disponível em: < <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Decentralization-and-Macroeconomic-Management-2412> >. Acesso em 18 de ago. 2020.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1956. <https://doi.org/10.1086/257839>

TREISMAN, D. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, n. 3, p. 399–457, 2000. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4)

TREISMAN, D. **The architecture of government: Rethinking political decentralization**. Cambridge University Press, 2007.

TUMENNASAN, B. **Fiscal decentralization and corruption in the public sector**. Georgia State University, 2005.

UGUR, M. Corruption's direct effects on per-capita income growth: a meta-analysis. **Journal of Economic Surveys**, v. 28, n. 3, p. 472-490, 2014. <https://doi.org/10.1111/joes.12035>

VAN ROMPUY, P. Sub-national Tax Autonomy and Deficits: Empirical Results for 27 OECD Countries. **Regional Studies**, v. 50, n. 7, p. 1248–1259, jul. 2016.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2394> . Acesso em: 20 jul. 2020.

VIEIRA, J. B. **O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira**. In: CGU. Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 60 concurso de monografias: trabalhos premiados. Brasília: CGU, p. 107-160, 2011.

VIEIRA, J. B. The impact of public transparency in fighting corruption: a study on brazilian municipalities e-government. **Journal of eDemocracy and Open Government- JeDEM**. v. 5, n. 1, p. 80-106, 2013. <https://doi.org/10.29379/jedem.v5i1.140>

VO, D. H. The economics of fiscal decentralization. **Journal of Economic Surveys**, v. 24, n. 4, p. 657–679, 2010.

VU, H. VAN et al. Corruption, Types of Corruption and Firm Financial Performance: New Evidence from a Transitional Economy. **Journal of Business Ethics**, v. 148, n. 4, p. 847–858, 2018. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3016-y>

WEINGAST, B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. **SSRN Electronic Journal**, 2006.

WEINGAST, B. R. **The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective**. Handbook of New Institutional Economics, n. January 2005, p. 149–172, 2008.

WEINGAST, B. R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. **Journal of Urban Economics**, v. 65, n. 3, p. 279–293, 2009. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>

## APÊNCICE A- Correlação entre as variáveis

	<i>corrupt</i>	<i>dep_fpm</i>	<i>capac_arrec</i>	<i>capac_aut</i>	<i>dicri</i>	<i>rigidez</i>	<i>ifgf</i>	<i>rnt_transp</i>	<i>idhm</i>	<i>id_cons</i>	<i>pref_ree</i>	<i>vot_ele</i>	<i>dens_pop</i>
<i>corrupt</i>	1.000												
<i>dep_fpm</i>	0.0170	1.000											
<i>apac_arrec</i>	-0.3420*	-0.5109*	1.000										
<i>capac_auto</i>	0.4750*	-0.1845**	-0.2184*	1.000									
<i>discrri</i>	-0.0166	0.9050*	-0.4789*	-0.2510*	1.000								
<i>rigidez</i>	0.3953*	-0.2088*	-0.1940**	0.7474*	-0.1434***	1.000							
<i>Ifgf</i>	-0.4055*	-0.3737*	0.4239*	-0.4558*	-0.3507*	-0.4508*	1.000						
<i>rnt_transp</i>	-0.1866**	-0.1000	0.1919**	-0.1975**	-0.0339	-0.1189	0.2313*	1.000					
<i>idhm</i>	-0.5156*	-0.2571*	0.5889*	-0.6042*	-0.2423*	-0.6057*	0.6590*	0.2844*	1.000				
<i>id_cons</i>	0.0465	-0.1201	0.0409	-0.0714	-0.0332	0.0053	0.0690	0.1087	0.0560	1.000			
<i>pref_ree</i>	-0.0217	0.0261	0.0872	-0.0460	-0.0368	-0.1141	0.0765	0.0078	0.1117	0.0209	1.000		
<i>vot_ele</i>	0.0078	0.1086	-0.0942	-0.0736	0.1302	-0.1160	0.0328	-0.0144	0.0347	-0.0113	0.2185*	1.000	
<i>dens_pop</i>	0.1092	-0.1260	0.0846	0.2705*	-0.1290	0.3070*	-0.2026**	0.0620	-0.0253	-0.1041	0.0083	0.0134	1.000

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas: \*significativo a 1%, \*\*significativo a 5% \*\*\*significativo a 10%.