

Corrupção e Pobreza: Evidências a Partir do Programa de Fiscalização Por Sorteios Públicos da CGU

Flavius R. A. Sodré

PIMES - UFPE

Francisco S. Ramos

PIMES - UFPE

21 de julho de 2018

Resumo

A corrupção é um problema característico das instituições governamentais, e acredita-se que sua prática tem influência em diversos fatores econômicos e sociais. Recentemente, o Brasil tem se deparado com diversos casos de corrupção e, concomitantemente, figura entre os países com elevados níveis de pobreza. Assim, este trabalho tem como objetivo verificar o impacto da corrupção governamental sobre indicadores socioeconômicos. Mais precisamente, analisa-se o impacto da corrupção praticada pelos gestores municipais sobre a pobreza dos municípios brasileiros. Para tanto, foi utilizado o método de variáveis instrumentais e um banco de dados criado a partir dos relatórios do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU. Foi encontrado que um aumento médio de 50 irregularidades praticadas pelos municípios eleva em 5% a proporção de pobres e diminui a renda média desses em 7%. Por fim, constatou-se que os impactos da corrupção não ocorrem de forma diferente entre as regiões brasileiras.

Palavras-chave: Corrupção, IDH-M, Desigualdade de Renda, Pobreza

JEL: D73, O15, C26

Abstract

Corruption is a typical problem of government institutions, and it is believed that their practice has an influence on many economic and social factors. Recently, Brazil has come across several cases of corruption and, concomitantly, is among the countries with greater income inequality, low human development and high poverty levels. Thus, this study aims to determine the impact of government corruption on socioeconomic indicators. More specifically, we analyze the impact of corruption practiced by municipal managers on the human development index of the municipalities, Gini coefficient for income inequality and poverty of Brazilian municipalities. Thus, the method of instrumental variables and a database created from the reports of the Supervisory Program for Public Draws (CGU) was used. It was found that an average increase of 50 irregularities committed by municipalities decreased by 4.5% the HDI, increases by 6.5% of income concentration municipalities, increases by 5% the proportion of poor and decreases the average income of those in 7%. Finally, it was found that the impact of corruption does not occur differently among Brazilian regions.

Keywords: Corruption, HDI, Income Inequality, Poverty

JEL: D73, O15, C26

Area ANPEC- 12- Economia Social e Demografia Economica

1 Introdução

A corrupção é um problema inerente à sociedade e bastante comum nas instituições governamentais, e acredita-se que sua prática distorce a alocação de recursos, distanciando-os de um uso mais produtivo e gerando uma barreira ao crescimento econômico. Recentemente, constatou-se a existência de uma relação entre instituições e prosperidade econômica, e muitos economistas argumentam que o mau funcionamento de instituições governamentais é um grande obstáculo ao investimento, empreendedorismo e inovação. A presença de instituições bem desenvolvidas, tal como um sistema judiciário eficiente que garanta o cumprimento de contratos e os direitos de propriedades, aumenta os incentivos à inovação e ao investimento. Portanto, é de se esperar que práticas de corrupção afetem o desempenho da economia.

Além disso, a prática de corrupção pode ter grandes impactos no longo prazo, através de seus efeitos na provisão e na qualidade dos bens e serviços públicos básicos. Assim, nos últimos anos, diversos estudos foram realizados com o objetivo de estudar como ocorrem as práticas corruptas, que fatores as influenciam e qual seu impacto na economia.

Apesar de ser a sexta maior economia do mundo, o Brasil encontra-se entre os países com maior nível de desigualdade de renda, baixo índice de desenvolvimento humano e elevados níveis de pobreza. De acordo com o IPEA e o Banco Mundial, em 2011 o país possuía cerca de 26,8 milhões de pobres e ocupava 13ª posição no ranking mundial de desigualdade. Diante desses indicadores, o país tem destinado cada vez mais recursos ao fornecimento de serviços básicos à população e à criação de políticas públicas voltadas à diminuição dessas disparidades. Segundo Rocha (2005), embora tenha havido um considerável aumento no volume de recursos transferidos e de programas que buscam a melhoria dos indicadores econômicos e sociais, esses índices não têm apresentado melhoras significativas. De acordo com Gupta et al. (2002), boa parte dessa ineficiência na alocação de recursos é causada pela corrupção governamental.

Segundo a Transparência Internacional, órgão que elabora o ranking de países de acordo com o nível de corrupção existente, o Brasil ocupa o 72º lugar – bem atrás de vizinhos como Uruguai, na 19ª posição, ou o Chile, na 22ª – no ranking mundial e essa posição coloca o Brasil entre os países com maiores problemas de corrupção no mundo. Além disso, grande parte das práticas corruptas no país se dá na esfera governamental, e ocorrem através de desvio de recursos que inicialmente seriam destinados ao fornecimento de bens e serviços públicos à população.

Algumas evidências para esse fato são os diversos casos e escândalos de corrupção que foram recentemente veiculados na imprensa brasileira, como o desvio de 500 milhões de reais de obras dos principais aeroportos do país, identificado na CPI do apagão aéreo. Outros casos que tiveram destaque na mídia foram a chamada máfia dos vampiros, que desviava dinheiro destinado pelo Ministério da Saúde à compra de hemoderivados, a máfia dos sanguessugas, que desviou 110 milhões de reais, em compras de mais de 1.000 ambulâncias para prefeituras de seis estados, e o escândalo das merendas, no qual foram encontradas pela CGU e Ministério Público fraudes em licitações na compra de merenda escolar em 57 cidades do estado de São Paulo, movimentando cerca de 4 bilhões de reais.

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2010, cerca de 2804 ações de crimes de corrupção, improbidade administrativa e lavagem de dinheiro tramitavam nos tribunais federais. Nos tribunais estaduais eram cerca de 10104 ações. Segundo a Advocacia Geral da União (AGU), de 60% a 70% do total de casos de corrupção envolvendo dinheiro público no Brasil ocorrem nas áreas de saúde, educação e saneamento básico. Além disso, segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), o custo da corrupção no Brasil fica entre 1,38% e 2,3% do PIB. Ou seja, apenas em 2010, a corrupção causou uma perda de recursos entre R\$ 50,8 bilhões e R\$ 84,5 bilhões¹.

Gasparini e Ramos (2003) mostram que a esfera municipal é a forma ideal de governo para prestação de serviços básicos à população. A proximidade, nesse caso, da gestão pública com a população seria fator chave para a prestação desses serviços, que são determinantes no desenvolvimento econômico e social. No entanto, a prestação desses serviços demanda uma receita maior do que se pode obter através de arrecadação própria e gera uma necessidade de transferências intergovernamentais. Gasparini et al. (2012) afirmam que dados do IPEA mostram que apenas 5% das receitas municipais são provenientes de arrecadação própria e, portanto, a maioria dos recursos obtidos pelo governo municipal é proveniente de transferências estaduais e federais.

Posto isso, verifica-se que os serviços básicos fornecidos à população, e que influenciam nos indicadores econômicos e sociais, são oferecidos pela esfera municipal, que, por sua vez, depende das transferências federais e estaduais para fornecê-los. Visto que grande parte da corrupção governamental do país ocorre através do desvio desses recursos, é razoável esperar que a corrupção tenha um papel determinante no baixo desempenho do Brasil em relação aos indicadores socioeconômicos.

Diante desse cenário, este trabalho tem como objetivo verificar os impactos da corrupção sobre índices socioeconômicos, mais precisamente sobre o índice de desenvolvimento humano, a desigualdade de renda e a pobreza dos municípios brasileiros. Para tanto, utiliza-se uma base de dados criada a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU), que tem por objetivo fiscalizar os gestores municipais quanto ao uso correto dos recursos públicos federais.

Devido à escassez de dados sobre o tema, a maioria dos trabalhos utiliza o índice da Transparência Internacional

¹Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Fiesp (2010)

como medida de corrupção. Além de receber diversas críticas, como será visto mais adiante, essa medida só está disponível para países, o que impede uma abrangência maior desses estudos. Dessa forma, acredita-se que este trabalho contribui para a literatura ao utilizar um banco de dados em que a medida de corrupção utilizada é obtida de forma mais objetiva e está disponível para municípios, permitindo, assim, uma análise mais contundente sobre a influência da corrupção nos serviços básicos oferecidos e suas consequências.

Na seção seguinte é feita uma revisão da literatura sobre Economia da corrupção e medidas de corrupção. Em seguida, realiza-se uma breve discussão sobre o problema a ser estudado e os objetivos deste trabalho. No capítulo 4 é detalhada a construção do banco de dados e feita uma análise descritiva do dados. No capítulo 5 é apresentada a metodologia utilizada e a estratégia empírica adotada. Em seguida, são expostos e analisados os resultados encontrados e traçadas as considerações finais.

2 Revisão Bibliográfica

Há um consenso na literatura recente sobre o papel das instituições na prosperidade econômica. [Acemoglu et al. \(2001\)](#) afirmam que países com instituições mais sólidas e que asseguram os direitos de propriedades investem mais em capital físico e humano, e utilizam esses fatores de forma mais eficiente para alcançar níveis mais elevados de renda. Portanto, espera-se que elevados níveis de corrupção afetem negativamente e diretamente a prosperidade econômica de um país, posto que a sua existência coloca em dúvida a credibilidade das instituições. Dessa forma, torna-se indispensável o estudo sobre corrupção, e seu papel na sociedade parece ser de extrema relevância na determinação do desempenho econômico de um país.

O problema da corrupção não se restringe apenas a aspectos legais, mas espalha-se por diversas áreas, promovendo impactos diferentes na sociedade. Esse fato é tão verdadeiro que, atualmente, os estudos existentes sobre corrupção abrangem diversas áreas como Direito, Ciências Políticas e Economia. ([ANDVIG et al., 2000](#)).

Por se tratar de uma prática ilegal, os primeiros trabalhos que abordaram os problemas de corrupção em economia se basearam no modelo de crime desenvolvido por [Becker \(1968\)](#) e, assim como o criminoso considerado nesse artigo, a decisão do agente de se envolver em práticas corruptas dependerá do benefício líquido esperado por realizar tal ação. No entanto, existe um ponto importante que distingue a ação de um criminoso qualquer da de um corrupto. Na primeira, existe um agente criminoso e outro inocente; na segunda, ambos estão agindo fora da legalidade.

Entretanto, o objetivo principal desses trabalhos era estudar como ocorrem as práticas corruptas e quais fatores influenciam a decisão do agente para que ele se torne corrupto, o que diferencia do objetivo deste artigo, que é analisar a relação e os impactos da corrupção em indicadores socioeconômicos. A seguir, é feita uma breve revisão da literatura sobre Economia da Corrupção e medidas de corrupção.

2.1 Economia da Corrupção

Os primeiros estudos que analisaram a relação entre economia e corrupção foram feitos por [Leff \(1964\)](#) e [Huntington \(1968\)](#). Ambos afirmavam a existência de uma correlação positiva entre nível de corrupção na sociedade e desempenho da Economia. Segundo esses autores, a corrupção contribuiria de forma positiva para economia através do aumento da eficiência econômica. Ou seja, através das propinas, os agentes agilizariam os procedimentos burocráticos e diminuiriam o tempo de obter licenças e autorizações para realização de serviços. Ademais, as propinas serviriam como um incentivo aos funcionários públicos, que aumentariam sua produtividade. Dessa forma, até 1978 a corrupção era tratada na literatura como um acaso e sem muita importância.

No final da década de 70, [Rose-Ackerman \(1978\)](#) contestou a interpretação de que a corrupção agiria como “óleo nas engrenagens” e movimentaria a economia por meio do aumento da eficiência econômica – essa hipótese defendia que a prática de corrupção ajudava nos trâmites burocráticos, facilitando a implementação de projetos de investimentos e, inclusive, poderia prover salários públicos e carga tributária menores. Ela constatou que o impacto da corrupção na economia e nas organizações públicas é negativo, pois as transações de corrupção são do tipo principal-agente e o funcionário público irá maximizar seus ganhos independente da melhor oferta de serviços públicos. [Ades e Tella \(1997\)](#) avaliaram a existência de uma correlação positiva entre valores de suborno e eficiência burocrática, pois, se [Leff \(1964\)](#) e [Huntington \(1968\)](#) estivessem corretos, tal relação deveria ocorrer. No entanto, esse resultado não foi encontrado e eles também concluíram que a corrupção teria efeito negativo sobre a economia.

Nos últimos anos uma variedade de trabalhos que analisaram a relação entre economia e corrupção foram desenvolvidos. Desde trabalhos teóricos com o desenvolvimento de modelos que explicariam essa relação até trabalhos empíricos que analisaram a relação entre corrupção e diversos fatores econômicos como: inflação, renda, crescimento, desigualdade de renda, pobreza, investimentos e finanças.

Diversos trabalhos analisaram a relação entre corrupção e crescimento econômico. [Mauro \(1995\)](#) usou vários índices de corrupção e dados sobre a transparência do sistema jurídico em diversos países e concluiu que a corrupção diminui o investimento e, conseqüentemente, afeta negativamente o crescimento econômico. O mesmo autor, em outros trabalhos², afirma que a corrupção leva à redução dos incentivos aos investimentos, pois parte dos lucros dos

²Ver [Mauro \(1998\)](#), [Mauro \(1996\)](#)

empreendedores são captados por funcionários públicos corruptos, diminui a arrecadação tributária devido a evasão fiscal ou isenções arbitrárias, proporciona uma má alocação de recursos em contratos de licitação pública e causa uma mudança na composição do gasto do governo. Essa última ocorre porque os agentes públicos irão utilizar a receita pública em projetos nos quais eles possam receber propinas, independente de ser o melhor projeto a ser executado.

De acordo com [Silva et al. \(2001\)](#), o crescimento econômico de um país é afetado negativamente pela corrupção, pois diminui a produtividade marginal do capital e reduz o PIB *per capita*. Além disso, a prática de corrupção proporciona um impacto negativo na taxa de juros de longo prazo. Por sua vez, [Carraro et al. \(2006\)](#) mostraram através de um modelo de equilíbrio geral que a presença de corrupção impacta negativamente o crescimento econômico. Aplicando o modelo para o Brasil, eles confirmaram a existência desse impacto e concluíram que o custo da corrupção foi de cerca de 12% do PIB brasileiro.

[Gupta et al. \(2002\)](#) afirmam que corrupção conduz à pobreza, pois evidências sugerem que altas taxas de crescimento estão associadas a significantes reduções na taxa de pobreza. E o impacto negativo no crescimento provocado pela corrupção conduziria a um nível de pobreza maior. Outros estudos desse autor mostram o impacto da corrupção em outros fatores além do crescimento.

Segundo [Tanzi e Davoodi \(1998\)](#), a corrupção é diretamente correlacionada com a baixa qualidade das infraestruturas públicas, o aumento do investimento público e a diminuição da receita governamental. Segundo eles, quando faltam controle e fiscalização nas instituições, as decisões sobre investimento público ficam distorcidas. No mesmo trabalho, evidências empíricas mostram que a corrupção induz ao aumento de investimento público. Ou seja, quanto maior o volume de recursos disponíveis, maior o montante desviado e, conseqüentemente, maior será a necessidade de recursos provenientes desses investimentos.

[Gupta et al. \(2002\)](#) afirmam que a corrupção afeta a desigualdade de renda e a pobreza e, segundo eles, existem vários canais pelos quais isso pode acontecer além do crescimento econômico. O desequilíbrio no sistema tributário, os desvios de focos em programas sociais, a formação de capital humano, a desigualdade educacional e o aumento de incerteza nos fatores de acumulação são alguns deles.

Além disso, altas concentrações da posse de ativos podem influenciar políticas públicas e aumentar a desigualdade de renda. Em uma sociedade na qual os ativos são concentrados em uma pequena elite, os proprietários dos ativos utilizam sua riqueza para praticar *lobby* no governo em seu favor como tratamentos especiais de tributação, políticas comerciais e cambiais, entre outros aspectos³.

Para responder como a corrupção está associada à desigualdade de renda, [Fried et al. \(2010\)](#) elaboraram um experimento na Cidade do México, uma das maiores cidades da América Latina, para verificar a reação de um policial de trânsito ao pedir propina diante de pessoas com diferentes níveis socioeconômicos. Eles concluem que os policiais são mais propensos a atingir indivíduos de classe de renda mais baixa. De acordo com os autores, os policiais associam a riqueza com a capacidade de exigir retribuição e, portanto, são mais propensos a exigir propinas de indivíduos mais pobres.

[Akçay \(2006\)](#) verificou, utilizando dados da Transparência Internacional, uma correlação negativa entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e níveis de corrupção para diversos países. [Al-Marhubi \(2000\)](#) constatou que altos níveis de corrupção estão associados ao aumento de inflação. Segundo o autor, isso ocorre porque a corrupção contribui para o aumento de déficits fiscais que pressionam a inflação. Por fim, [Acemoglu e Verdier \(2000\)](#) mostram que, na tentativa de inibir a corrupção, o governo aumenta a burocracia e induz a uma má alocação dos recursos.

2.2 Medidas de corrupção

Dada a influência da corrupção em vários aspectos econômicos, torna-se praticamente imprescindível a sua mensuração para a realização de estudos empíricos. No entanto, medir a corrupção de uma sociedade qualquer parece ser um problema difícil. De acordo com [Abramo \(2005\)](#), por definição, práticas de corrupção ocorrem fora do âmbito legal, e, portanto, a sua medida não é imediatamente evidente. Como os atos de corrupção são secretos, e, quando detectados, nada podem informar sobre a quantidade de ações ilícitas, obter uma medida direta torna-se bastante difícil. Portanto, na maioria dos estudos empíricos recorre-se a medidas indiretas.

[Mauro \(1998\)](#) reforça essa tese ao afirmar que a corrupção é um fenômeno praticado de maneira ilegal, logo, agentes corruptos dificilmente revelarão ter praticado tal ato e, dessa forma, a medição da mesma por meio de pesquisas e estatísticas torna-se impraticável.

A medida de corrupção mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção da Transparência Internacional (TI). Esse índice é elaborado a partir de diversos outros indicadores que são baseados em pesquisas feitas por órgãos espalhados pelo mundo, onde pessoas expressam sua percepção (opinião) sobre o nível de corrupção de determinado lugar. O índice da TI varia em uma escala de 0 a 10, em que zero representa o maior nível de corrupção existente e dez, o menor nível. Em seguida é criado um ranking entre os países baseado nesse indicador.

Devido a sua excessiva subjetividade, esse índice é alvo de várias críticas e alguns dos pontos levantados argumentam que não há garantia de que as respostas recebidas sejam independentes entre si. Ou seja, respostas podem ser dadas baseadas em opiniões de terceiros. A possibilidade de existência de um viés ideológico também é um dos

³Ver [Gupta et al. \(2002\)](#)

fatores que contribuem para desconfiança de uma medição mais precisa. Por fim, a forma como o índice é construído impõe uma forte hipótese que não condiz com a realidade. No índice da Transparência Internacional, se algum país diminui o nível de corrupção existente e melhora de posição, automaticamente algum outro país deve piorar de posição. Mesmo que não tenha existido mudança alguma no indicador utilizado no ranking.

Em consequência desses problemas, diversas outras medidas de corrupção vêm surgindo na literatura. **Boll (2010)** desenvolveu alguns índices de corrupção baseado em dados do Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União – Cadirreg, que levam em consideração diferenças regionais. Foram desenvolvidos indicadores que, segundo o autor, são menos subjetivos e possibilitam compreender melhor o comportamento da corrupção governamental nos estados brasileiros.

Devem-se destacar, ainda, diversos trabalhos recentes que utilizaram outros indicadores de corrupção. **Albuquerque e Ramos (2006)** investigaram os principais determinantes do comportamento fraudulento de prefeitos dos municípios brasileiros, através de um banco de dados criado a partir dos sorteios da Controladoria Geral da União (CGU). Os resultados encontrados nesse trabalho concluem que os agentes que possuem menores salários e maiores poderes discricionários são mais propensos a terem práticas corruptas. Além disso, o artigo mostra que a possibilidade de reeleição limita as práticas corruptas e populações mais ricas e instruídas restringem o grau de corrupção de sua cidade através de um monitoramento maior sobre os administradores públicos.

Ferraz e Finan (2008) avaliam o efeito da corrupção nas eleições e concluem que a divulgação dos resultados do Programa de Fiscalização da CGU reduziu, em média, em 20% as chances de reeleição, e em cidades onde existem acesso à informação o valor dessa redução dobra. Ademais, as cidades que reelegeram os prefeitos denunciados tiveram perdas maiores que as ocorridas no primeiro mandato.

Zamboni e Litschig (2011) verificaram que o aumento da probabilidade de um município ser auditado pelos fiscais da CGU causou uma diminuição do número de irregularidades encontradas. Eles constataram que um aumento do risco de auditoria nos municípios brasileiros de cerca de 20% reduziu a proporção de processos que envolvem má gestão ou corrupção por parte dos gestores municipais em cerca de 17%.

Também utilizando resultados da auditoria realizada pela CGU, **Ferraz et al. (2012)** verificaram que o desvio de recursos destinados à educação impactaram negativamente no desempenho escolar dos alunos residentes nos municípios onde houve as irregularidades. Esses desvios têm consequências negativas para os alunos e professores, afetando o nível de capital humano e, indiretamente, prejudicando o crescimento econômico.

A tabela 1 abaixo apresenta, de forma mais sucinta, alguns trabalhos realizados sobre corrupção. Nela pode-se verificar qual medida de corrupção foi utilizada, a unidade geográfica que foi estudada, as variáveis de interesse, os resultados obtidos (as relações e impactos da corrupção nas variáveis de interesse) e os métodos utilizados.

Tabela 1: Trabalhos sobre a influência da corrupção na Economia

Autores	Medida de Corrupção	Unidade Geográfica	Variáveis de Interesse	Resultados	Método
Mauro (1995)	BI	Países	Investimento e Crescimento	Negativo	IV e OLS
Silva et al. (2001)	Banco Mundial	Países	Crescimento e taxa de juros	Negativo	NLR e OLS
Carraro et al. (2006)	–	Brasil	Crescimento	Negativo	Modelo de Equilíbrio Geral
Gupta et al. (2002)	TI, BI e ICRG	Países	Desigualdade de renda e Pobreza	Positivo e Negativo	OLS e IV
Fried et al. (2010)	–	Cidade do México	Desigualdade de renda	Positivo	Experimento de campo
Akçay (2006)	TI e ICRG	Países	IDH	Negativa	OLS
Al-Marhubi (2000)	TI	Países	Inflação	Positivo	OLS
Ferraz e Finan (2008)	CGU	Municípios	Reeleição	Negativo	OLS
Ferraz et al. (2012)	CGU	Municípios	Desempenho Escolar	Negativo	OLS, IV e PS

Fonte: Elaboração Própria.

Nota 1: TI é o índice da Transparência Internacional, BI é o índice de corrupção criado pela *Business International* e sua metodologia é similar a utilizada no índice da TI, e o ICRG é o índice do *International Country Risk Guide* e reflete a avaliação dos investidores estrangeiros sobre o grau de corrupção em uma determinada economia.

Nota 2: OLS: Mínimos Quadrados Ordinários, NLR: Regressões não lineares, IV: Variáveis Instrumentais e PS: *Propensity Score*

Portanto, como visto na tabela 1, existem diversos trabalhos que mostram evidências de uma relação entre níveis de corrupção e indicadores econômicos. No entanto, a maioria deles se restringe apenas a análises entre países e utiliza índices de corrupção baseados em percepções, limitando os resultados apenas à existência de relações entre essas variáveis, dificultando, assim, uma análise mais direta dos impactos causados pela corrupção. Ou seja, poucos são os trabalhos que analisam as consequências de práticas de corrupção governamental que influenciem diretamente a população de uma região.

Posto isso, como será visto no próximo capítulo, pretende-se analisar as consequências de práticas de corrupção governamental sobre a oferta de bens e serviços básicos à população – em sua maioria ofertados pela esfera municipal de governo – e suas consequências sobre os indicadores socioeconômicos dos municípios.

3 Quais as consequências da corrupção nos municípios brasileiros?

O fortalecimento das instituições na sociedade vem tomando crescente destaque na literatura econômica recente. Acredita-se que existe uma forte correlação positiva entre instituições fortes e desenvolvimento econômico. Ou seja,

quando os membros da sociedade acreditam no funcionamento de suas instituições, é gerado um contrato social em que são de conhecimento público e notório os direitos e deveres de cada membro. A presença desse contrato social possibilita a cobrança por parte da sociedade do efetivo provimento de bem público pelos governantes. O respeito à propriedade privada, os gastos governamentais – utilização dos impostos pagos pelo contribuinte – feitos com responsabilidade, a inexistência de impunidade, entre outros, são alguns exemplos dos elementos que compõem esse contrato. Esses fatores estão fortemente ligados aos incentivos dos agentes econômicos e, inclusive, determinam o nível de investimento na economia.

A presença de corrupção em órgãos públicos é uma característica de instituições fracas. Ela gera ineficiência, má alocação de recursos e afeta a confiança dos agentes no funcionamento daquelas instituições. Quando não há transparência nas políticas e gastos do setor público, essas instituições perdem credibilidade e as decisões de investimentos pelos agentes são alteradas, afetando a economia. No entanto, essa é uma consequência indireta da existência de práticas de corrupção na economia. Desvio de recursos que eram destinados para educação, saúde ou infra-estrutura, por exemplo, impactam diretamente no crescimento e desenvolvimento econômico de um país.

No entanto, qual o impacto direto da prática de corrupção no crescimento e desenvolvimento econômico? Como essas práticas afetam a economia? A existência de políticas públicas de combate à corrupção poderia melhorar os indicadores econômicos de uma região? Posto isto, o presente trabalho pretende analisar os impactos de práticas de corrupção nas prefeituras dos municípios brasileiros sobre alguns indicadores econômicos e na economia das cidades como um todo. Mais especificamente, pretende-se responder a três questões: Qual o impacto da corrupção no índice de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros? Qual o impacto de práticas de corrupção na desigualdade de renda? E qual o impacto na pobreza existente nos municípios?

3.1 A corrupção gera pobreza no Brasil?

Apesar dos avanços nos últimos anos, o Brasil ainda possui uma grande parcela da população situada abaixo da linha de pobreza estipulada pelas Nações Unidas. De acordo com o Banco Mundial, em 2012, o país possuía 27,6% da população com renda inferior a 4 Dólares por dia e 15,1% com renda inferior a 2,5 Dólares por dia. Esses dados colocam o Brasil entre os 100 países mais pobres do mundo, embora esteja entre as 10 maiores economias mundiais.

Práticas de corrupção colocam em dúvida a credibilidade das instituições. Como mencionado anteriormente, instituições fragilizadas influenciam os incentivos dos agentes e mudam a decisão deles em relação a investimentos na economia. Além disso, os custos de empreender e dos bens que dependem de serviços públicos ficam mais elevados e, portanto, influenciam diretamente na renda. Por outro lado, existem trabalhos que sugerem que a existência de corrupção possa, na verdade, favorecer o crescimento econômico. Evitaria o custo e o tempo gasto com a burocracia pública e facilitaria o empreendedorismo⁴.

Se a corrupção influencia na renda, é de se esperar que ela também afete o nível de pobreza de determinada localidade. Esse impacto na renda pode ocorrer de forma diferente em relação às faixas de renda existentes. Dessa forma, o trabalho pretende analisar se o nível de corrupção impacta de alguma forma na renda dos indivíduos mais pobres, e, conseqüentemente, no nível de pobreza dos municípios. Ademais, o trabalho almeja analisar se a corrupção impacta no número de pobres na população. Para tanto, será analisado o impacto de práticas de corrupção sobre a proporção de pobres existentes nos municípios. Em suma, pretende-se responder a seguinte indagação: corrupção gera pobreza nos municípios brasileiros?

No próximo capítulo, a medida de corrupção e os demais dados utilizados na análise que pretende responder essas indagações são discutidos com maiores detalhes.

4 Dados

Uma das maiores dificuldades em realizar estudos empíricos sobre corrupção está na difícil tarefa de medir o grau de corrupção de uma determinada sociedade. Por definição, a ocorrência de práticas de corrupção se dá fora do ambiente legal e, dessa forma, torna-se complicada a obtenção de dados diretos através da coleta de informação ou pesquisas. A maioria dos dados disponíveis sobre corrupção utiliza métodos indiretos e grande parte deles se baseia em levantamentos sobre a percepção dos indivíduos com relação ao grau de corrupção da sociedade em que se encontram. O mais utilizado dentre esses é o Índice de Percepções da Transparência Internacional e, como relatado no capítulo 2, essa medida é alvo de diversas críticas.

Neste trabalho, utiliza-se um banco de dados criado a partir dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Acredita-se que a medida de corrupção criada a partir desses dados possua um menor grau de subjetividade e ofereça um indicativo mais objetivo do nível de corrupção praticada nos municípios brasileiros.

⁴Ver Leff (1964).

4.1 Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos – CGU

O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU) é uma ação do governo federal, com o objetivo de combater a prática de corrupção entre os gestores da administração pública municipal. Esse programa foi criado em abril de 2003 e utiliza o sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma aleatória, as áreas municipais que serão fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. A cada sorteio são definidos 60 municípios nos quais os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização.

Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes, com exceção das capitais estaduais. Atualmente, o programa se encontra na 38ª edição com 2.084 municípios sorteados, o que corresponde a 37% do total de municípios brasileiros, e engloba recursos públicos federais superiores a R\$ 19,9 bilhões.

As investigações nos municípios sorteados são realizadas pelos auditores da CGU, que analisam todas as transferências federais ocorridas nos últimos dois anos. O banco de dados foi criado a partir dos relatórios disponibilizados pela CGU, em que se realizou uma categorização de todas as irregularidades encontradas pelos fiscais. A cada irregularidade, relacionaram-se o município onde ocorreu, os recursos envolvidos, o ministério responsável pela transferência, o programa federal a que pertence, se as justificativas fornecidas pelo gestor público foram acatadas ou não, e até mesmo o tipo de ilícito detectado.

Além disso, as irregularidades foram classificadas em grupos e categorizadas de acordo com o tipo de ilícito. Ou seja, no banco de dados pode-se encontrar, por exemplo, um grupo definido como licitações (que abrange todas as irregularidades encontradas com relação a licitações públicas) e esse grupo está subdividido por tipos de ilícitos, como: ausência de pesquisa preliminar de preços, existência de menos de três empresas participantes, direcionamento, superfaturamento, presença de empresa irregular, entre outros. Maiores detalhes sobre essa classificação podem ser vistos na tabela 3, no apêndice A.

Os dados finais incluem 1063 municípios sorteados nas 21 primeiras rodadas. Os relatórios associados a esses sorteios incluem basicamente as transferências ocorridas no período de 2001 a 2004 e, conseqüentemente, reduzindo-se a um mandato eleitoral. Além disso, consideram-se apenas os municípios que foram sorteados apenas uma vez.

4.2 Construindo medidas de corrupção

Utilizam-se como medida de corrupção os números de irregularidades identificadas pela CGU em cada município sorteado, pois acredita-se que as irregularidades são fortemente correlacionadas com o nível de corrupção. A justificativa mais óbvia é que para que os administradores públicos obtenham qualquer benefício a partir de desvio de recursos públicos é necessário que eles desobedeçam qualquer aspecto legal, ou seja, façam alguma irregularidade. Por fim, a maioria das justificativas dadas pelos prefeitos não mostram desinformação sobre os procedimentos legais e tampouco são razoáveis. No entanto, ainda assim, pode ser que uma considerável quantidade de irregularidades sejam causadas por má administração e, portanto, serão consideradas apenas aquelas irregularidades que não apresentaram justificativas aceitas pela Controladoria Geral da União.

Uma das limitações de se utilizar o número de irregularidades como medida é que não se consegue captar algum efeito em relação à intensidade do nível de corrupção. Não existe, necessariamente, uma correlação positiva entre números de irregularidades e quantidade de recursos recebidos ou desviados. Ou seja, podem existir municípios que receberam uma quantidade menor de recursos e tiveram muitas irregularidades e municípios que receberam grande quantidade de recursos e tiveram poucas irregularidades. Além disso, podem existir municípios onde detectou-se um elevado número de irregularidades e o valor desviado foi menor que em outro com menor número de irregularidades.

Uma forma de tentar captar essa intensidade seria incorporando a essa medida uma relação de proporção entre recursos recebidos e recursos desviados e sua participação na renda da sociedade. Contudo, no banco de dados utilizado, não estão disponíveis de forma satisfatória informações com relação a valores desviados ou contestados. Os relatórios mais recentes da Controladoria geral da União já fornecem essas informações de maneira mais segura e precisa, mas, além desses resultados não constarem ainda no banco de dados, a sua utilização seria inviável, pois fugiria ao objetivo deste trabalho. Como pretende-se analisar o impacto de longo prazo da corrupção governamental em variáveis econômicas, a utilização de dados recentes iria distorcer a análise dos resultados.

4.3 Variáveis de controle

Em relação às variáveis socioeconômicas utilizadas neste trabalho, todas foram obtidas através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA e do Atlas do Desenvolvimento Humano (Atlas Brasil 2013) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que foi criado a partir do Censo 2010.

O IDH dos municípios brasileiros (IDH-M), o índice de Gini para o ano de 2010 e as variáveis relacionadas à pobreza foram obtidos através do Atlas Brasil 2013 e, portanto, essas serão as fontes dos dados utilizados para as variáveis dependentes.

Em relação às variáveis de controle utilizadas no trabalho, as obtidas através do Atlas Brasil 2013 foram densidade populacional, população economicamente ativa maior de 18 anos, proporção das residências que possuem banheiro e água encanada, percentual da população em residências que possuem água encanada, acesso à água e esgoto e energia elétrica, taxa de desemprego e expectativa de vida. Além dessas, percentual da população com acesso à coleta de lixo, taxa de informalidade, e proporção de pobres em cada município.

Ainda foram criadas algumas variáveis que, segundo (GUPTA et al., 2002), são determinantes da desigualdade de renda, desenvolvimento econômico e pobreza. Dessa forma, a partir desse banco de dados, foram criadas as seguintes variáveis: desigualdade educacional e distribuição inicial de ativos. A primeira tenta captar quão desigual é o nível educacional do local e é calculada como a razão entre proporção da população adulta analfabeta e a proporção da população adulta com nível de escolaridade acima do segundo grau completo. A segunda capta o nível de concentração de renda inicial da população, ou seja, como estava distribuída a riqueza da localidade no passado. Para tanto, utiliza-se o índice de Gini de dez anos atrás e, no caso deste trabalho, o índice de Gini do ano de 2000 para os municípios brasileiros. Adicionalmente, também é usada a taxa de crescimento da renda disponível *per capita* (RDPC) entre os anos de 2000 e 2010, criada a partir de dados referentes à renda *per capita* disponível dos municípios presentes no Atlas Brasil 2013.

Dados referentes ao Produto Interno Bruto (PIB), Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*) e taxa de crescimento do PIB foram coletados junto ao IBGE. Por fim, os dados relativos a valor das transferências, distância do município a capital estadual e distância do município a Brasília foram obtidos junto à base de dados do IPEA.

4.3.1 A relação entre corrupção e pobreza

Este artigo pretende analisar o impacto da corrupção em alguns indicadores econômicos, mais precisamente sobre o IDH, a desigualdade de renda e a pobreza. Para tanto, utiliza-se o número de irregularidades constatadas nos relatórios do programa de fiscalização de recursos federais da CGU como uma *proxy* para corrupção. Como uma análise inicial, verifica-se aqui a relação entre o número de irregularidades e esses indicadores.

No que se refere à pobreza, também constatou-se a existência de uma relação entre nível de corrupção e pobreza (nesse caso, caracterizada pelo proporção de pobres do município). Foram encontradas uma correlação positiva de 0,2919 entre números de irregularidades e pobreza, e uma relação positiva significativa, através de uma regressão simples, entre a proporção de pobres do município e o nível de corrupção. Esses resultados iniciais podem ser vistos na figura 1.

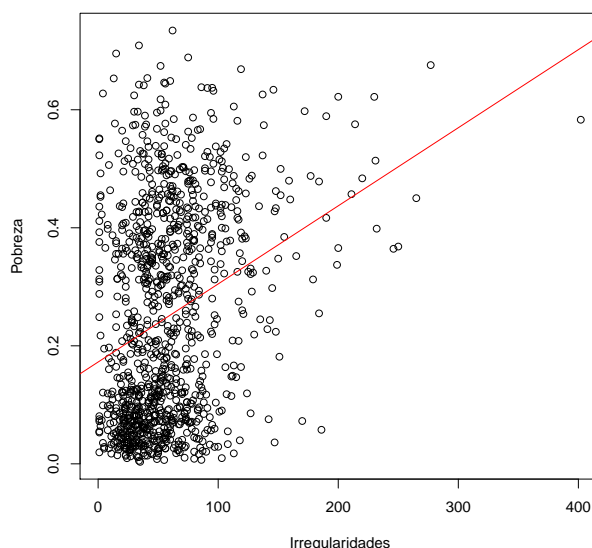


Figura 1: Relação entre a proporção de pobres dos municípios e as irregularidades encontradas pela CGU
Fonte: Elaboração Própria.

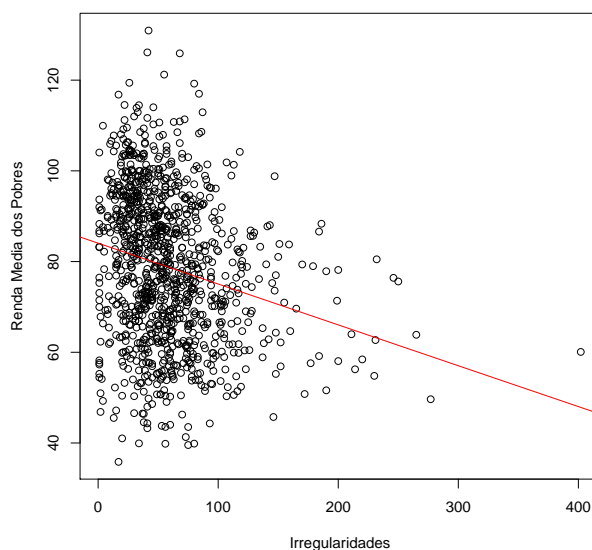


Figura 2: Relação entre a renda média dos pobres e as irregularidades encontradas pela CGU
Fonte: Elaboração Própria.

Adicionalmente, analisou-se a relação entre corrupção e pobreza, mas, dessa vez, foi considerada a renda familiar *per capita* média dos pobres como indicativo de pobreza. Nesse caso, foi encontrada uma relação negativa significativa entre as variáveis e a existência de uma correlação igual a $-0,2191$ (figura 2).

4.3.2 Uma breve análise do nível de corrupção por regiões

Também foi feita uma breve análise dos dados referentes ao número de irregularidades em relação às regiões brasileiras. A princípio foi encontrado, em média, um número maior de irregularidades no Nordeste e um menor para o Sudeste. As médias de irregularidades foram 77,6 para região Nordeste, 58,9 para o Centro Oeste, 64,04 na região Norte, 42 para o Sudeste e 52,74 na região Sul. Através de um simples teste de médias, verificou-se que essas médias são estatisticamente diferentes entre si.

Ao se comparar as regiões brasileiras, verifica-se o montante de transferências realizadas pelo governo federal para os municípios, e constata-se que maiores números de irregularidades estão associados a maiores volumes de transferências. Embora, considerando a participação das transferências no PIB, a região Norte possua um percentual maior de transferências em relação ao PIB do que a região Nordeste e um número médio de irregularidades menor, quando se consideram os valores nominais do PIB das regiões brasileiras, encontra-se que um maior número de irregularidades, em média, está associado a um volume maior de transferências recebidas.

Após essa análise descritiva das variáveis utilizadas neste trabalho, o capítulo seguinte apresenta a metodologia que será aplicada neste artigo para verificação do impacto da corrupção nos indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros.

5 Metodologia

Acredita-se que a pobreza são funções de várias variáveis econômicas e do nível de corrupção dos municípios brasileiros. Ou seja,

$$Pobreza = f(Corrupt, X),$$

onde, X é um vetor com as variáveis econômicas influentes.

Por hipótese, assume-se que a função que relaciona essas variáveis é similar a uma função de produção do tipo Cobb-Douglas e, dessa forma, espera-se que cada variável independente tenha uma parcela de contribuição na composição dessas variáveis dependentes. Assim sendo, pressupõe-se que a formas funcionais dessas funções são dadas da seguinte forma:

$$Pobreza = A.Corrupt^{\beta_1} \prod_{j=2}^m X_{ij}^{\beta_j}.$$

Onde cada β_i representa a parcela de contribuição de cada variável independente na determinação do IDH-M, Gini e pobreza do município i .

Portanto, tenta-se capturar o impacto de níveis de corrupção no IDH-M, índice de Gini e pobreza estimando-se os coeficientes das variáveis independentes consideradas no modelo proposto. Para facilitar o processo de estimação, lineariza-se a função através de uma transformação monotônica aplicando o logaritmo em ambos os lados de cada função para obter as seguintes equações:

$$Pobreza = C + \beta_1 Corrup_i + \sum_{j=2}^m \beta_j X_{ij}.$$

Dessa forma, pretende-se analisar as correlações e os impactos de níveis de corrupção no IDH-M, desigualdade de renda e pobreza dos municípios. Para tanto, estima-se uma regressão linear na qual considera-se o IDHM, o índice de GINI e a proporção de pobres como variáveis dependentes e a variável independente de interesse é o nível de corrupção.

Outras covariáveis como por exemplo: PIB *per capita*, densidade populacional, população economicamente ativa (PEA), percentagem da população que possui em sua residência coleta de lixo, banheiros, eletricidade, água encanada e esgoto, taxa de desemprego, número de habitantes da zona rural, criminalidade, total de transferências recebidas pelo município, índice de GINI e *dummies* para região são utilizadas como controle.

5.1 Estratégia Empírica

A estratégia empírica utilizada para análise das correlações e impactos de níveis de corrupção sobre indicadores econômicos é o uso do método de variáveis instrumentais. Esse método consiste em estimar o efeito médio do impacto da corrupção quando existem outros fatores além das características observáveis (variáveis de controle), que afetam simultaneamente a variável de interesse. Nesse caso, precisa-se de uma variável exógena que afeta o nível de corrupção e que não está correlacionada com nenhum fator não observável relacionado com essas variáveis.

O uso do método de variáveis instrumentais vem sendo utilizado amplamente em trabalhos empíricos⁵. O motivo principal é que, ao se utilizar essa metodologia, consegue-se corrigir diversos erros intrínsecos ao modelo clássico de regressão linear. Ou seja, quando utiliza-se regressão linear para análise de dados, é necessário assumir algumas hipóteses que nem sempre são factíveis, e a quebra desses pressupostos gera estimativas viesadas e inconsistentes. O uso de variáveis instrumentais corrige esse problema.

Em relação a este trabalho, considera-se que não existe problema de causalidade reversa, uma vez que os dados utilizados como medida de corrupção são para ilícitos ocorridos entre os anos de 2003 e 2004. Ou seja, a prática de corrupção cometida em 2003 pode ter afetado o índice de desenvolvimento humano dos municípios, o índice de Gini e a proporção de pobres em 2010, mas esses indicadores econômicos para o ano de 2010 não aumentam ou diminuem a prática de corrupção ocorrida em 2003 ou 2004. Também podemos afirmar a não existência de viés de seleção na amostra utilizada, pois os dados foram retirados a partir do Programa Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos e dessa forma todos os municípios pertencentes à amostra foram obtidos de forma aleatória.

No entanto, problema de variáveis omitidas ainda pode estar presente na análise. Pode existir alguma variável que explique os indicadores econômicos que não foi considerada entre as variáveis de controle e que seja correlacionada com a variável nível de corrupção. Dessa forma, para evitar esse possível erro e captar apenas o impacto da corrupção, utiliza-se o método de variáveis instrumentais.

5.2 Análise dos impactos da corrupção sobre indicadores econômicos

O modelo utilizado para análise do impacto da corrupção sobre o IDH-M dos municípios é semelhante a uma regressão linear em que regredimos os valores do IDH-M dos municípios em 2010 em relação ao nível de corrupção e demais variáveis de controle.

$$Pobreza_i = \beta_0 + \beta_1 Corrup_i + \beta_2 X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

onde $Corrup_i$ é o nível de corrupção do município i , X_i é um vetor com as variáveis de controles e o coeficiente de interesse para nossa análise é o β_1 . No entanto, como visto na seção anterior, para estimar consistentemente o parâmetro β_1 da equação ??, é necessária a utilização do método de variáveis instrumentais.

5.3 A variável instrumental

Utilizam-se neste trabalho duas variáveis para instrumentalizar corrupção. A primeira variável instrumental utilizada é a distância em quilômetros de cada município a Brasília. A escolha dessa variável como instrumento é devida à existência de uma forte correlação positiva entre o número de irregularidades ou níveis de corrupção e a distância a capital federal. Além disso, acredita-se que, uma vez que o principal órgão fiscalizador e as decisões tomadas com

⁵Por exemplo: Gupta et al. (2002), Angrist et al. (1996), Miguel et al. (2004), Heckman (1997), Mauro (1995), Hidalgo et al. (2010), Ferraz et al. (2012), Angrist e Keueger (1991), Angrist e Evans (1996) e Acemoglu et al. (2001).

relação à fiscalização encontram-se sediados na capital do país, os gestores públicos de municípios mais distantes têm um incentivo maior a agir de forma corrupta, por achar que dificilmente serão fiscalizados ou que a probabilidade de serem descobertos seja menor.

Ademais, espera-se que o papel da imprensa e dos meios de comunicação seja fator relevante para o nível de corrupção de uma determinada localidade. Pois a existência de vários veículos de informação e tipos diversificados de meios de comunicação contribui para formação de uma imprensa atuante e independente que desempenhe um papel fiscalizador e, assim, possa inibir práticas de corrupção. No entanto, acredita-se que uma imprensa mais desenvolvida e uma maior variedade de tipos de meios de comunicação estejam mais presentes em municípios com grande número de habitantes e nas capitais estaduais e, portanto, espera-se que a atuação da imprensa com relação a denúncias sobre casos de corrupção ocorra com uma frequência maior nesses casos. Devido a isso, a segunda variável instrumental utilizada é a distância entre os municípios e as capitais dos estados aos quais eles pertencem. É importante salientar que esse segundo instrumento também complementa o primeiro, uma vez que existem subdesdes dos órgãos fiscalizadores de Brasília em todas as capitais estaduais.

Dado que nosso banco de dados está restrito a municípios com menos de 500 mil habitantes, e estamos controlando, através do uso de variáveis instrumentais, eventuais municípios pequenos que se encontram próximos a capitais, supõe-se que a atuação da imprensa seja mais escassa nas cidades mais afastadas, propiciando um ambiente mais favorável à prática de ilícitos. Assim, como grande parte desses municípios menores se encontram mais afastados das grandes regiões metropolitanas e de Brasília, espera-se que gestores de municípios mais distantes das capitais estaduais e federal pratiquem um maior número de irregularidades.

Outro fator relevante é que a distância entre um município brasileiro e Brasília é dada de forma exógena. Isto é, está determinada de forma independente e não pode ser alterada, qualquer que seja a mudança dos fatores que determinam as variáveis de interesse.

Por fim, acredita-se que a variável instrumental escolhida não está diretamente correlacionada com as variáveis de interesse estudadas neste trabalho. Pois vários fatores que não possuem relação alguma com a distância entre os municípios e as capitais influenciam diretamente no índice de desenvolvimento humano, desigualdade de renda, proporção de pobres ou renda dos municípios. Isto é, considera-se que não existe relação entre níveis dos indicadores socioeconômicos de um município e sua distância da capital federal ou estadual.

6 Resultados

Neste capítulo apresentam-se os resultados obtidos na estimação dos modelos e verifica-se a existência de uma relação de causalidade entre práticas de corrupção e o nível de desenvolvimento humano, a desigualdade de renda e pobreza dos municípios brasileiros. Em seguida é feita uma análise desses resultados e, adicionalmente, examina-se a existência de diferenciação desses impactos nas regiões brasileiras. Em quase todos os modelos estimados, a variável explicativa em análise, no caso, corrupção, foi mantida em nível e aplicou-se o logaritmo nas variáveis dependentes. Essa prática permite interpretação mais intuitiva, pois, nesse caso, pode-se verificar qual a variação percentual da variável de interesse quando alteramos em uma unidade o nível de corrupção. Apenas no caso da pobreza, por se tratar de uma proporção, não se aplicou o logaritmo na variável dependente.

6.1 O impacto da corrupção na pobreza

Nesta seção verificam-se os impactos da corrupção sobre a pobreza dos municípios. A análise é feita considerando a proporção de pobres dos municípios, ou seja, razão entre a população considerada pobre (renda familiar *per capita* menor do que 140 reais) e a população total do município. Os resultados encontrados mostram a existência de uma correlação positiva entre números de irregularidades e proporção de pobres além de uma relação de causalidade – um aumento no nível de corrupção leva a um aumento na fração de pobres nas cidades brasileiras.

Dado que a variável dependente é uma proporção, não foi necessário aplicar o logaritmo para facilitar a interpretação. Considerando o modelo mais robusto, os resultados mostram que um aumento de uma irregularidade eleva em 0,1% a proporção de pobres do município em relação à população total. Considerando mais uma vez o número médio de irregularidades, temos que um aumento de 50 irregularidades aumenta em 5% a proporção de pobres. Dessa forma, uma cidade onde 10% da população é considerada pobre, um aumento de 50 irregularidades aumentaria para 15% o número de pobres no município. Esses resultados podem ser vistos na tabela 2.

Tabela 2: Impactos da corrupção sobre a proporção de pobres e da renda média dos pobres

Variáveis	(OLS)	(OLS 2)	(IV 1)	(IV 2)	(IV 3)	(IV 4)
Constante	0.2423 (0.0360)	0.0218 (0.0313)	0.1328 (0.0558)	0.1765 (0.0361)	0.1746 (0.0367)	4.7505 (0.0771)
Corrupção	0.0002 (0.00004)	0.0010 (0.00003)	0.0021 (0.0004)	0.0008 (0.0003)	0.0010 (0.0004)	-0.0014 (0.0007)
PEA/População	-0.8681 (0.0459)	-0.7357 (0.0411)	-0.7613 (0.0662)	-0.7072 (0.0433)	-0.7211 (0.0407)	0.7817 (0.0862)
População rural	0.2038 (0.0128)	0.1874 (0.0119)	0.2060 (0.0179)	0.1911 (0.0117)	0.1864 (0.0114)	-0.3149 (0.0248)
Transferências <i>per capita</i>	-0.2296 (0.1385)	-0.1085 (0.1159)	0.1878 (0.2144)	0.0576 (0.1485)	0.0668 (0.01527)	-0.0353 (0.3016)
Taxa de crescimento do PIB	0.0474 (0.0093)	0.0194 (0.0078)	0.0443 (0.0159)	0.0196 (0.0101)	0.0195 (0.0100)	-0.0122 (0.0216)
Distribuição inicial de Ativos	-0.0936 (0.0279)	-0.0752 (0.0256)	-0.1201 (0.0425)	-0.0856 (0.0267)	-0.0781 (0.0258)	0.0419 (0.0571)
Desigualdade educacional	0.0569 (0.0055)	0.0415 (0.0049)	0.0461 (0.0059)	0.0423 (0.0037)	0.0425 (0.0036)	-0.0241 (0.0077)
PIB <i>per capita</i>	-0.000005 (0.000005)	-0.000003 (0.000003)	-0.000002 (0.000002)	-0.00002 (0.00001)	0.000002 (0.000001)	
Taxa de desemprego	0.4670 (0.0805)	0.2341 (0.0739)	0.5650 (0.1049)	0.3067 (0.0759)	0.2703 (0.0674)	-0.1918 (0.1397)
Gini	0.5204 (0.0469)	0.4664 (0.0423)	0.4323 (0.0604)	0.4355 (0.0598)	0.4440 (0.0380)	-1.0592 (0.0808)
NO		0.0697 (0.0085)		0.0598 (0.0092)	0.0598 (0.0092)	
NE		0.0855 (0.0069)		0.0605 (0.0144)	0.0647 (0.0127)	
SU		-0.0064 (0.0046)		-0.0148 (0.0075)	-0.0156 (0.0078)	
CO		-0.0179 (0.0052)		-0.0278 (0.0084)	-0.0279 (0.0085)	
<i>Dummy outliers</i>					-0.1080 (0.0649)	
R^2 Ajustado	0.8992	0.9222	0.7337	0.8972	0.9007	0.66
Número de observações	1064	1064	1064	1064	1064	1064
Teste de Wald (<i>p-value</i>)	$< 2.2e^{-16}$	$< 2.2e^{-16}$	$< 2.2e^{-16}$	$< 2.2e^{-16}$	$< 2.2e^{-16}$	$< 2.2e^{-16}$

Fonte: Elaboração Própria.

Nota: Os valores entre parênteses se referem aos erros padrão

Adicionalmente, como teste de robustez, estimou-se um modelo considerando a renda média dos pobres em cada município como variável dependente no lugar a proporção de pobres (Modelo IV 4 da tabela 2). Mais uma vez, os resultados mostram uma relação positiva entre corrupção e pobreza. Verificou-se que um aumento médio de 50 irregularidades diminui a renda média dos mais pobres em 7%, isto é, existe uma relação negativa entre níveis de corrupção e renda da população mais pobre. Portanto, esses resultados sugerem que práticas de corrupção aumentam o nível de pobreza no Brasil.

6.2 Comparações entre regiões

Nesta seção, verifica-se se o nível de corrupção afeta a desigualdade de renda e o desenvolvimento humano dos municípios de forma diferente em cada região do país. Apesar de existirem diferenças, em média, de níveis de corrupção entre as regiões foi constatada a existência de números maiores de irregularidade nas regiões Nordeste e Norte e menores nas regiões Sul e Sudeste, não foram encontradas diferenças na forma como a prática de corrupção impacta esses índices socioeconômicos. A corrupção afeta igualmente, independente da região, o nível do IDH-M e do Gini dos municípios, isto é, um mesmo aumento ou diminuição no número de ilícitos em regiões distintas não impactará de forma diferente os índices analisados.

7 Considerações Finais

Os resultados encontrados neste trabalho mostram a estreita relação entre corrupção governamental e indicadores socioeconômicos, bem como suas consequências de longo prazo para a economia. Foi verificado que um aumento de práticas corruptas impactam positivamente na desigualdade de renda e pobreza, e negativamente no desenvolvimento humano dos municípios brasileiros. Constatou-se que um aumento do número médio de irregularidades pode impactar negativamente em 4,5% o IDH dos municípios, aumentar em cerca de 6,5% o índice de Gini e em 5% a proporção de pobres dos municípios brasileiros. Além disso, verificou-se uma diminuição de 7% na renda familiar *per capita* dos indivíduos mais pobres. Esses resultados reforçam a importância de instituições fortes e agentes fiscalizadores eficazes para que se possa alcançar níveis maiores de prosperidade econômica.

Não obstante, a utilização do número de irregularidades como medida de corrupção apresenta-se como uma das limitações deste trabalho, pois não se consegue captar algum efeito em relação à intensidade do nível de corrupção. Ademais, a dificuldade de se obter dados com detalhamento e informações mais precisas em relação à prática de corrupção e a complexidade de medi-la limitam de certa forma qualquer análise empírica acerca do tema. A linha tênue existente entre má gestão e corrupção pode induzir a classificações de dados de forma subjetiva, distorcendo alguns resultados e conclusões.

Assim, espera-se que a indicação de uma relação entre práticas de corrupção e/ou má gestão e indicadores econômicos, como também dos impactos gerados por essas práticas na economia, no bem estar social e no desempenho econômico, seja a maior contribuição deste artigo. Além disso, sugere que um maior combate, seja através de um aumento da fiscalização ou da melhoria da gestão pública, por parte do governo conduza a uma melhoria significativa nos indicadores econômicos brasileiros.

Por fim, acredita-se que com o crescimento do interesse da sociedade na fiscalização e transparência dos gastos públicos, e com o aumento dos programas de combate à corrupção, um maior número de informações e detalhamentos sobre casos de corrupção se tornarão acessíveis, facilitando a criação de bancos de dados mais precisos para utilização em trabalhos futuros.

Referências

- ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos Estudos-CEBRAP*, SciELO Brasil, n. 73, p. 33–37, 2005.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 2001. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7771>>.
- ACEMOGLU, D.; VERDIER, T. The choice between market failures and corruption. *American Economic Review*, JSTOR, p. 194–211, 2000.
- ADES, A.; TELLA, R. D. The new economics of corruption: a survey and some new results. *Political Studies*, Wiley Online Library, v. 45, n. 3, p. 496–515, 1997.
- AKCAY, S. Corruption and human development. *Cato J.*, HeinOnline, v. 26, p. 29, 2006.
- AL-MARHUBI, F. A. Corruption and inflation. *Economics Letters*, Elsevier, v. 66, n. 2, p. 199–202, 2000.
- ALBUQUERQUE, B. E.; RAMOS, F. S. Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal. *XXXIV Encontro Nacional de Economia*, 2006.
- ANDVIG, J. C.; FJELDSTAD, O.-H.; AMUNDSEN, I. Research on corruption a policy oriented survey. Citeseer, 2000.
- ANGRIST, J. D.; EVANS, W. N. *Children and their parents' labor supply: Evidence from exogenous variation in family size*. [S.l.], 1996.
- ANGRIST, J. D.; IMBENS, G. W.; RUBIN, D. B. Identification of causal effects using instrumental variables. *Journal of the American statistical Association*, Taylor & Francis, v. 91, n. 434, p. 444–455, 1996.
- ANGRIST, J. D.; KEUEGER, A. B. Does compulsory school attendance affect schooling and earnings? *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, v. 106, n. 4, p. 979–1014, 1991.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169–217, 1968.
- BOLL, J. L. S. A corrupção governamental no brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros. 2010. Disponível em: <<http://tardis.pucrs.br/dspace/handle/10923/2593>>.

- CARRARO, A.; FOCHEZATTO, A.; HILLBRECHT, R. O. O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998. *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia, ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia*, 2006.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.
- FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 96, n. 9, p. 712-726, 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272712000618>>.
- FIESP. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. [S.l.], 2010.
- FRIED, B. J.; LAGUNES, P.; VENKATARAMANI, A. Corruption and inequality at the crossroad: A multimethod study of bribery and discrimination in Latin America. *Latin American Research Review*, Latin American Studies Association, v. 45, n. 1, p. 76-97, 2010. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/lar/summary/v045/45.1.fried.html>>.
- GASPARINI, C. E.; COSTA, R. F. R. da; SAMPAIO, L. M. B. Fpm e equidade de serviços públicos: um estudo para os municípios nordestinos. *Revista Econômica do Nordeste*, 2012.
- GASPARINI, C. E.; RAMOS, F. d. S. Avaliação da eficiência pública municipal: o caso de Pernambuco. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 34, n. 2, p. 288-307, 2003.
- GUPTA, S.; DAVOODI, H.; ALONSO-TERME, R. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, Springer, v. 3, n. 1, p. 23-45, 2002. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s101010100039>>.
- HECKMAN, J. Instrumental variables: A study of implicit behavioral assumptions used in making program evaluations. *Journal of Human Resources*, JSTOR, p. 441-462, 1997.
- HIDALGO, F. D. et al. Economic determinants of land invasions. *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, v. 92, n. 3, p. 505-523, 2010.
- HUNTINGTON, S. Political order in changing societies. *New Haven*, 1968.
- LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, Sage Publications, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964.
- MAURO, P. Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, Oxford University Press, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995. Disponível em: <<http://qje.oxfordjournals.org/content/110/3/681.short>>.
- MAURO, P. *The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure*. [S.l.]: International Monetary Fund, 1996.
- MAURO, P. Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 69, n. 2, p. 263-279, 1998.
- MIGUEL, E.; SATYANATH, S.; SERGENTI, E. Economic shocks and civil conflict: An instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, JSTOR, v. 112, n. 4, p. 725-753, 2004.
- ROCHA, S. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 9, n. 1, p. 153-185, 2005.
- ROSE-ACKERMAN, S. Corruption: a study in political economy. Nova York: Academic Press, 1978.
- SILVA, M. F. G. da; FREITAS, F. G. de; BANDEIRA, A. C. *How Does Corruption Hurt Growth?: Evidences about the Effects of Corruption on Factors Productivity and Per Capita Income*. [S.l.]: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2001.
- TANZI, V.; DAVOODI, H. *Corruption, public investment, and growth*. [S.l.]: Springer, 1998.
- ZAMBONI, Y.; LITSCHIG, S. Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil. 2011.

A Detalhamento do banco de dados

Tabela 3: Classificação e categorização das irregularidades encontradas pela CGU

GRUPO	ILÍCITO
Administração da conta corrente	Emissão de cheque sem comprovação Falta de aplicação financeira Movimento irregular da conta corrente Pagamento indevido de taxas bancárias
Ausência de comunicação de liberação de verbas	Ausência da comunicação de liberação de verbas
Ausência de controle de estoque	Ausência de controle de estoque
Ausência de infraestrutura	Ausência de infraestrutura
Conselho	Ausência de atas Ausência de conselho Fiscalização ou assistência ineficiente/inexistente Funcionamento irregular Irregularidade na composição Irregularidades burocráticas Sob domínio do prefeito
Despesa de empenho	Despesa sem empenho
Execução da obra/projeto	Alteração irregular do plano de trabalho Atraso na execução Atraso no pagamento de credores Ausência/irregularidade de placa indicativa de origem dos recursos Contrato irregular Desvio de finalidade Desvio de finalidade dos recursos Execução parcial Falha na execução do projeto Falha da execução física da obra Falta de acompanhamento Irregularidade na documentação da empresa/obra/projeto Material inadequado/insuficiente Não executado/localizado Obra paralisada Prazo vencido Preços próximos Subcontratação de empresa
Gestão do bem/obra inadequada	Alienação irregular do bem Ausência de tombamento Bem defeituoso Bem não localizado Desvio de finalidade do bem Fiscalização ou assistência ineficiente/inexistente Guarda inadequada Inexistência de controle de utilização do bem Má conservação Obra/bem sem uso ou uso parcial Prazo de validade vencido Propaganda política Utilização de veículos inadequados para o transporte escolar
Imposto	Irregularidade na contribuição do imposto
Irregularidades no contrato de repasse	Irregularidades no contrato de repasse
Irregularidades na contrapartida	Irregularidades na contrapartida

(Continua)

(Continuação)

Licitação	Abertura de processo licitatório sem repasse de verba Propostas de preços da empresa informando o valor da contrapartida Atraso na liberação dos recursos Ausência de comunicação de liberação de verbas Ausência de pesquisa preliminar de preços Comunicação pós licitação Comunicação pré licitação Convite com menos de três empresas Descumprimento de prazo Direcionada Edital incompleto Fracionamento Irregularidade na comissão de licitação Irregularidades burocráticas Não economicidade Preços próximos Presença de empresa irregular Simulada
Pagamento indevido	Preço pago a mais
Pessoal com qualificação inadequada/ausência	Pessoal com qualificação inadequada/ausência
Prestação de contas	Descumprimento de prazo Documentação irregular/inexistente Nota fiscal irregular/ausência Saldo residual não devolvido
Repasse de benefícios	Divergências entre a execução orçamentária e financeira dos recursos do Programa. Alto custo para receber o benefício Atraso na liberação dos recursos Atraso no pagamento Atraso no recebimento Ausência de controle de frequência escolar Beneficiário não localizado/falecido Benefício não repassado Duplo recebimento Exigência de contrapartida/cobrança sobre benefício Falta de acompanhamento da frequência escolar Falta de critérios para o recebimento Falta de fiscalização de frequência escolar Irregularidade na documentação/cadastro Irregularidade no processo de pagamento Má utilização dos recursos Número reduzido de beneficiários Pagamento feito por instituições não oficiais Recebimento indevido Recebimento parcial Repasse em desacordo com a legislação ou irregular
Pagamentos	Saque do valor total para pagamento a prazo
Vendas	Venda casada (Reciprocidade)
Sem classificação	Pagamento maior que o benefício Profissional que trabalha na mesma hora em duas instituições governamentais Simulação na emissão de cheques para suposto pagamento de construtora Utilização parcial dos recursos repassados pela União Outros