

A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS PARA AUMENTAR A RENDA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS¹

Adolfo Sachsida²

1 INTRODUÇÃO

Diante das grandes disparidades observadas no nível de renda dos países, grande número de estudos busca explicar quais fatores seriam determinantes para justificar o desempenho econômico. Isso é, quais elementos conduziram alguns países a atingir um elevado nível de renda *per capita*, enquanto outros permaneceram estagnados em um nível de renda muito inferior. Esse diferencial na *performance* econômica está presente, também, dentro do território dos países: entre regiões, estados e municípios. No Brasil, a maior renda *per capita* municipal é mais de 190 vezes maior que a menor renda *per capita* municipal.

Uma explicação para tais discrepâncias nos níveis de renda que tem recebido grande destaque na literatura é a diferença na qualidade institucional. Diversos estudos empíricos encontram uma elevada correlação entre o grau de desenvolvimento das instituições e o produto interno bruto (PIB) *per capita*. A teoria sugere que as instituições afetam o nível de renda por meio da distribuição de poder político, da garantia dos direitos de propriedade, da geração de oportunidades econômicas, do estímulo à inovação e à acumulação de capital humano, além de outras vias.

Embora a profusão de análises *cross-country* tenha lançado luz sobre diversos aspectos da relação entre instituições e desenvolvimento econômico, hoje há esperança de que as análises intrapaís possam melhorar o entendimento dessa relação (Pande e Udry, 2006).

Diante da existência de diversos candidatos para explicação do diferencial de renda entre as regiões, uma questão relevante seria analisar em que medida as instituições políticas e econômicas vigentes afetam a *performance* econômica de uma região. Por outro lado, deve-se controlar para o problema da endogeneidade das instituições, visto que elas também são afetadas pelo grau de desenvolvimento. Por esse motivo, análises empíricas que abordam a qualidade institucional utilizam variáveis geográficas e históricas como instrumentos, remetendo

1. Esta nota é um resumo do artigo de Nakabashi, L.; Pereira, A. E. G.; Sachsida, A. Institutions and growth: a developing country case study. *Journal of Economic Studies*. Bradford, forthcoming, 2013.

2. Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

a herança institucional à dotação de fatores de cada região e à sua colonização e ocupação (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001, 2002 e 2004; Engerman e Sokoloff, 2002; Hall e Jones, 1999; Easterly e Levine, 2002).

Mensurar em que medida o arcabouço institucional de um município pode afetar o nível de renda é fundamental como suporte para políticas que visem à redução das desigualdades regionais, à promoção do desenvolvimento nos municípios de baixa renda e também como base para estudos posteriores acerca do tema.

Tendo isso em vista, este artigo busca mensurar a relação entre a qualidade institucional dos municípios brasileiros e seu PIB *per capita*. A *proxy* para qualidade institucional é o Indicador de Qualidade Institucional Municipal (IQIM) elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Os resultados do estudo mostram que a diferença nas instituições municipais é um elemento crucial para se entender a diversidade de renda *per capita* entre eles, mesmo considerando que o Brasil é uma região em que as macroinstituições – como, por exemplo, sistema político, índices de democratização, risco de expropriação de investimento privado estrangeiro, restrições ao poder executivo e sistema judiciário – não mudam (Naritomi, 2007).

Os resultados estão de acordo com outros estudos realizados para o Brasil, como aqueles obtidos por Naritomi (2007) para os municípios brasileiros, por Menezes-Filho *et al.* (2006) para os estados brasileiros, e também para a comparação entre países, por Acemoglu, Johnson e Robinson (2001, 2002 e 2004); Engerman e Sokoloff (2002); e Hall e Jones (1999).

Além desta introdução, a seção seguinte fornece a descrição das variáveis e a origem dos dados empregados. A última seção, por fim, apresenta os resultados e a conclusão deste estudo.

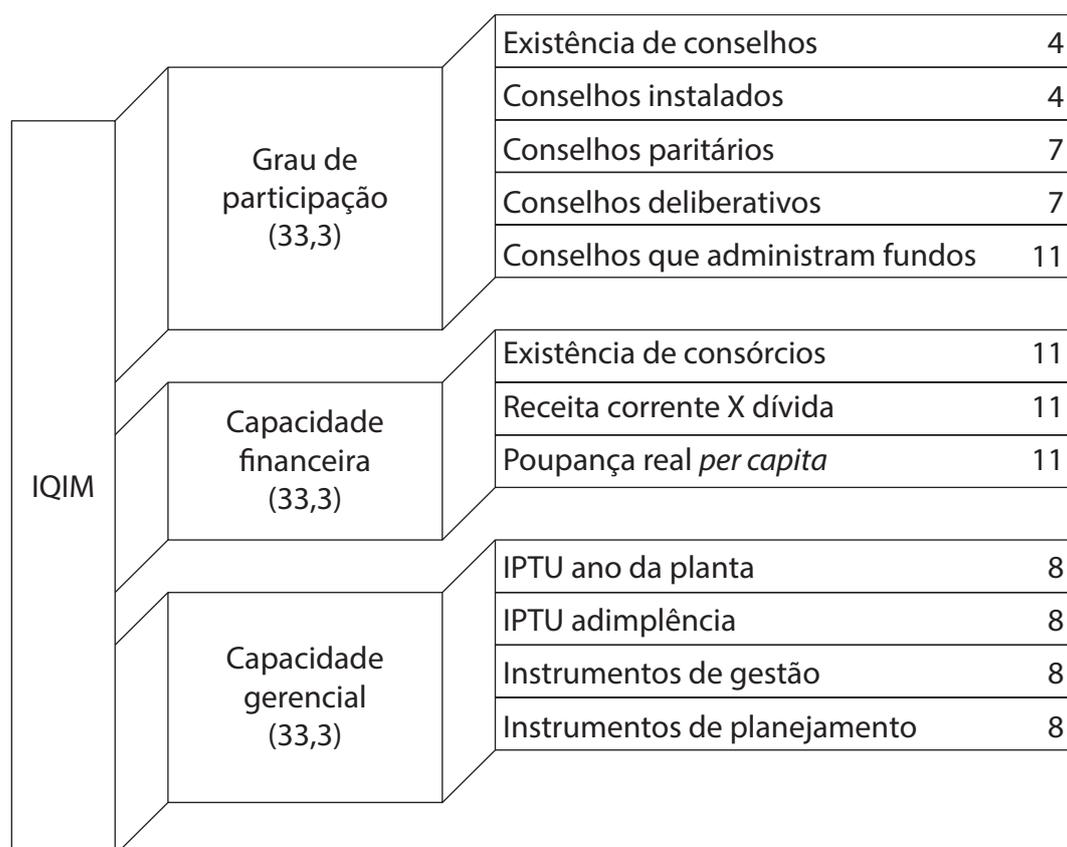
2 BASE DE DADOS

Neste trabalho utiliza-se o IQIM do MPOG para testar a relação entre instituições e nível do PIB *per capita*, utilizando como instrumentos, primordialmente, variáveis geográficas. A análise segue a linha de Menezes-Filho *et al.* (2006), porém utiliza este indicador mais abrangente – que capta diversas dimensões do arcabouço institucional – e dados municipais. Os dados agregados por estado escondem desigualdades internas. Mesmo nos estados do Sul e do Sudeste, considerados relativamente mais prósperos no panorama nacional, a diferença no nível de renda *per capita* municipal é bastante significativa. A utilização da menor unidade – o município – parece, portanto, mais apropriada.

Neste estudo, utiliza-se uma amostra de 5.507 municípios do Brasil para os quais existem dados de PIB, população e qualidade institucional disponíveis. Em cada regressão, a amostra variou conforme a disponibilidade de dados para as variáveis de controle e instrumentos.

A *proxy* para qualidade das instituições dos municípios utilizada na análise empírica é o IQIM, elaborado pelo MPOG para 5.507 municípios brasileiros, entre aqueles considerados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000). O indicador resulta da soma com pesos iguais de três conjuntos de subindicadores, de acordo com a figura 1.

FIGURA 1
Elaboração do indicador de qualidade institucional municipal
 (Em %)



Fonte: Agenda político-institucional/MPOG.

O grau de participação procura mensurar a participação da população na administração municipal, partindo do número de conselhos municipais e suas características.

A capacidade financeira afere o número de consórcios intermunicipais, a relação entre a dívida do município e as suas receitas correntes, líquidas das despesas de pessoal (o que reflete sua capacidade de quitar essa dívida no tempo), e a poupança real *per capita*.

Por sua vez, a capacidade gerencial indica a atualidade da planta de valores para fins de imposto predial e territorial urbano (IPTU), o grau de adimplência em relação ao mesmo tributo e o número de instrumentos de gestão e planejamento utilizados pelo poder municipal. Os instrumentos de gestão seriam: existência de Administração Distrital ou Regiões Administrativas, Subprefeitura, Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento ou equivalente, Código de Obras e Código de Posturas. Já os instrumentos de planejamento seriam: existência de Plano de Governo, Plano Estratégico e Lei Orgânica.

Como o indicador das instituições data de 2000, os demais dados foram obtidos para o mesmo ano a partir do IBGE, do Ipea e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep).

3 CONCLUSÃO

Após realizados diversos procedimentos econométricos, os seguintes resultados merecem destaque:³

- 1) Um aumento de 1 ponto no IQIM aumenta o PIB *per capita* do município entre R\$ 1.301 e R\$ 1.269. Dado que o PIB *per capita* na época era de R\$ 4.136, isso implica em um aumento da renda entre 24,9% e 30,7% decorrente da melhora no arcabouço institucional do município.
- 2) Englobando um conjunto mais sofisticado de procedimentos estatísticos, pode-se argumentar que um aumento de 1 ponto no IQIM aumenta o PIB *per capita* municipal entre R\$ 804 e R\$ 2.215. Ou seja, um aumento da renda entre 19,4% e 53,5% decorrente da melhora no arcabouço institucional do município.
- 3) Usando uma análise baseada em elasticidade, pode-se argumentar que uma melhora de 10% no IQIM aumenta o PIB *per capita* do município entre 11,8% e 15%.
- 4) Para municípios acima de 50 mil habitantes, uma melhora de 1% no IQIM aumenta o PIB *per capita* do município em aproximadamente 3,5%. Já para municípios com menos de 20 mil habitantes, o efeito do IQIM sobre a renda é menos que proporcional.

De maneira geral, pode-se argumentar que melhorias na qualidade das instituições políticas e econômicas podem auxiliar na promoção do desenvolvimento e na redução das expressivas desigualdades regionais que se observa no território brasileiro.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. **American Economic Review**, v. 91, p. 1369-1401, 2001.

_____. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. **Quarterly Journal of Economics**, v. 117, p. 1231-1294, 2002.

_____. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. Cambridge: **National Bureau of Economic Research**, 2004. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10481>>.

EASTERLY, W.; LEVINE, R. Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. Cambridge: **National Bureau of Economic Research**, 2002. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9106>>.

ENGERMAN, S. L.; SOKOLOFF, K. L. Factor endowments, inequality and paths of development among new world economics. Cambridge: **National Bureau of Economic Research**, 2002. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9259>>.

HALL, R. E.; JONES, C. I. Why some countries produce so much more output per worker than others? **Quarterly Journal of Economics**, 114(1), p. 83-116, 1999.

PANDE, R.; UDRY, C. Institutions and development: a view from below. **Unpublished manuscript**. Yale University, 2006. Disponível em: <http://www.econ.yale.edu/~rp269/website/papers/institutions_revisionjan.pdf>.

3. A parte econométrica está detalhada no artigo no qual baseia-se essa nota.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HODGSON, G. M. What is the essence of institutional economics? **Journal of Economic Issues**, v. 34, n. 2, 2000.

MENEZES-FILHO, N.; MARCONDES, R. L.; PAZELLO, E. T.; SCORZAFAVE, L. G. Instituições e diferenças de renda entre os estados brasileiros: uma análise histórica. *In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia* [CD-ROM]. Salvador, 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Agenda político-institucional**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/downloads/081014_DOWN_EX_PC_Agen_sumAgenda.pdf>.

NAKABASHI, L.; PEREIRA, A. E. G.; SACHSIDA, A. Institutions and growth: a developing country case study. **Journal of Economic Studies**. Bradford, forthcoming, 2013.

NARITOMI, J. **Herança colonial, instituições e desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: programa de pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007.

NARITOMI, J.; SOARES, R. R.; ASSUNÇÃO, J. J. Rent seeking and the unveiling of “de facto” institutions: development and colonial heritage within Brazil. Cambridge: **National Bureau of Economic Research**, 2007. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w13545>>.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NUNN, N. The importance of history for economic development. **Annual Review of Economics**, 1: p. 65-92, 2009.

NUNN, N.; PUGA, D. Ruggedness: the blessings of bad geography in Africa. **National Bureau of Economic Research Working Paper** n. 14.918, 2009.

PEREIRA, C.; TELES, V. K. Political institutions matter for incipient but not for consolidated democracies: a political economy analysis of economic growth. *In: XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia*. Salvador, 2008.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Fundamental sources of long-run growth. **The American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 184-188, 1997.

SACHS, J. D.; Tropical underdevelopment. **NBER Working Paper** n. 8.119, p. 1-40, 2001.