

Condicionantes do Acesso às Transferências Voluntárias da União: Evidências para os Municípios do Rio Grande do Sul entre 2008 e 2016

Mateus Machado de Pereira¹  | Ronaldo Torres² 
Reisoli Bender Filho³  Valquiria Souto de Lima⁴

¹ Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: mateus.mpereira@hotmail.com

² Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: torresronaldo@yahoo.com.br

³ Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: reisolibender@yahoo.com.br

⁴ Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: valquiriasouto@hotmail.com

RESUMO

A relação entre transferências e federalismo se justifica pela diminuição das diferenças regionais a partir de transferências fiscais. Nesse contexto, analisou-se a relevância dos fatores técnicos, políticos e redistributivos na destinação das transferências voluntárias para os municípios do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2008 e 2016, a partir da modelagem de dados em painel. Foram estruturados dois modelos tendo as transferências voluntárias municipais *per capita* e totais como variáveis resposta. Os resultados apontam que a destinação de recursos de transferência voluntária está relacionada à capacidade de obtenção de tributos próprios e ao percentual de despesas de capital em relação às despesas correntes, aos anos de eleições municipais e à fração eleitoral total e às condições estruturais e socioeconômicas dos municípios.

PALAVRAS-CHAVE

Transferências voluntárias, Determinantes do acesso, Municípios do Rio Grande do Sul

Constraints of Access to Union Voluntary Transfers: Evidence for the Municipalities of Rio Grande do Sul between 2008 and 2016

ABSTRACT

The relationship between transfers and federalism is justified by the reduction of regional differences from tax transfers. In this context, this work analyze the relevance of the technical, political and redistributive factors in the destination of voluntary transfers to municipalities of Rio Grande do Sul, between 2008 and 2016, from panel data models. Two models were structured with per capita and total municipal voluntary transfers as response variables. The results indicate that the allocation of voluntary transfer funds is related to the ability to obtain own taxes and the percentage of capital expenses in relation to current expenses, years of municipal elections and the socioeconomic conditions of the municipalities.

KEYWORDS

Voluntary transfers, Determinants of access, Municipalities of Rio Grande Sul

CLASSIFICAÇÃO JEL

H77, C23

1. Introdução

As transferências governamentais entre os entes públicos constituem-se instrumento fundamental para atenuar as desigualdades regionais, estando diretamente relacionadas ao modelo de federalismo fiscal adotado (Marques Júnior et al., 2012). Nesta estrutura, o argumento central para a descentralização dos recursos está baseado no fato de que governos regionais seriam mais capazes de captar as preferências e as necessidades dos seus residentes do que os governos centrais (Oates, 1972) como também seriam mais eficientes no fornecimento de bens públicos por possuírem vantagens informacionais e menores custos administrativos (Boadway, 2003).

Todavia, em ampla generalização, as transferências dividem-se em dois grandes grupos: obrigatórias e discricionárias. No primeiro, estão aquelas que decorrem de imposição legal, seja ela constitucional ou infraconstitucional, enquanto no segundo estão as que ocorrem por meio da celebração de um instrumento jurídico próprio que deve observar a regulamentação vigente no momento da celebração (Brasil, 2015).

Dallaverde (2016) complementa ao enfatizar que as transferências do primeiro grupo têm como base a Constituição Federal ou a legislação específica, enquanto as do segundo dependem principalmente do agente tomador de decisão, no caso, o Governo Federal. Classificam-se como obrigatórias as constitucionais e as legais e, como discricionárias, as específicas, as por delegação, as para organizações da sociedade civil e as voluntárias (Brasil, 2016).

Essas últimas, as transferências voluntárias, assemelham-se às *grants*, também são classificadas como transferências condicionadas (Musgrave; Musgrave, 1980; Litvack et al., 1998; Shah, 2006). Ainda, a discricionariedade permite aos agentes públicos, tanto do executivo quanto do legislativo, decidirem sobre os beneficiários. Entretanto, o acesso a essas transferências, embora seu volume seja pouco representativo frente às transferências obrigatórias, de acordo com Dallaverde (2016), consiste em uma importante alternativa à realização de investimentos por parte dos entes municipais.

Essa estrutura encontra maior alinhamento no Brasil desde a formatação do novo modelo federativo, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, no qual os municípios assumiram um papel central na execução das políticas públicas no nível operacional, especificamente na prestação dos serviços públicos. Moutinho, Kniess e Maccari (2013) apontam que ficou a cargo do ente municipal exercer a função de atendimento às demandas locais pelo fato de ele estar mais próximo do cidadão do que as outras esferas de poder.

Complementando, Soares e Melo (2016) destacam que as transferências voluntárias representam recursos adicionais para os municípios ampliarem sua capacidade de implementar políticas públicas, sobremaneira aquelas relacionadas aos projetos de investimentos. Além disso, a insuficiência de recursos próprios associada ao endivida-

mento crescente fazem com esses recursos se constituam uma alternativa importante ao equacionamento das finanças públicas dos municípios.

Assim sendo, a discricionariedade sobre a descentralização dessas transferências por parte do órgão centralizador, de um lado, e a operacionalidade desses recursos pelos entes locais, de outro, associadas à heterogeneidade dos municípios tornam pertinente a compreensão da estrutura de distribuição dessa forma de repasses para que, efetivamente, esse instrumento assuma a função de realocar os recursos entre os entes federativos.

Todavia, na ausência de critérios universais que regulem o uso de tais recursos, as evidências têm identificado que o volume de transferências voluntárias acessadas pelos municípios é sensível a variáveis relacionadas à capacidade técnica (ou institucionais) e às decisões político-partidárias, de maneira positiva, e redistributivas, de maneira negativa (Soares; Neiva, 2011; Bijos, 2013; Soares; Melo, 2016).

Particularmente, os técnicos estão relacionados à capacidade institucional dos municípios em concorrer a esses recursos (Bijos, 2013); os políticos, ao considerarem que a alocação dos recursos voluntários possa ser definida de forma discricionária, estabelecem que os decisões partidárias podem de alguma maneira influenciar a distribuição desses recursos (Soares; Melo, 2016); o fator redistributivo se relaciona com as transferências voluntárias ao considerar que essa política de repasse pode reduzir as desigualdades locais (Moutinho, 2016).

A partir dessas questões preambulares, objetiva-se analisar a relevância desse conjunto de fatores (técnicos, políticos e redistributivos) na absorção das transferências voluntárias pelos municípios estado do Rio Grande do Sul, entre 2008 e 2016. Esses recursos se caracterizam por certo grau de concentração, dado que cinco estados, predominantemente os das regiões Sul e Sudeste, captaram nesses oito anos cerca de 40% do total (IBGE, 2019).

Entre esses estados, o Rio Grande do Sul acessou 8,0% dos repasses, igualmente ao captado por Minas Gerais, cuja discussão é encontrada em Bijos (2013), ficando somente atrás do estado de São Paulo que atingiu participação de 12%. Essa segmentação abre espaço à discussão sobre o formato e os resultados do modelo de transferências governamentais vigente à mitigação das disparidades locais, visto que os estados com maior participação na receita tributária e na renda também têm sido aqueles com maior volume de acesso aos repasses de caráter voluntário. Todavia, diferente de ambos os outros dois estados com maiores valores de repasse, o Rio Grande do Sul está também entre os que captaram os maiores volumes médios anuais de recursos voluntários *per capita* no período, resultado que sugere características distintas dos municípios do estado sulista na absorção desses recursos.

Estudos nesse âmbito têm ganhado espaço nas discussões acerca do modelo federativo e do sistema de transferências intergovernamentais, em específico, das voluntárias, e como esses recursos são alocados. Condições que fazem com que estudos se

expandam em quantidade e relevância. Entre os trabalhos, citam-se os de Ciribeli, Miquelito e Massardi (2015), de Linhares et al. (2016), de Moutinho (2016), de Soares e Melo (2016), de Pereira e Costa (2017) e de Moutinho e Kniess (2017). Entretanto, por ser tema contemporâneo, encontram-se lacunas quanto ao seu funcionamento e aos seus determinantes, de tal modo que os resultados encontrados não são generalizáveis ou devem ser relativizados, como também, pela heterogeneidade das regiões, as evidências não apresentam padrão definido e conclusivo.

Além desta introdução, o texto está dividido em outras quatro seções. Na segunda, discute-se a legislação pertinente às transferências voluntárias da União. A terceira constitui-se da estrutura metodológica, especificando as variáveis e o modelo empírico. E nas duas últimas são discutidos os resultados e delineadas as principais conclusões.

2. Transferências voluntárias da união e fatores determinantes

2.1 Legislação e condicionantes

O conceito de transferências voluntárias aparece em legislação infraconstitucional, mais precisamente na Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, que dedica seu Capítulo V a conceituar e estabelecer os condicionantes ao seu acesso. Conforme disposto no art. 25, as transferências voluntárias consistem na “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou dos destinados ao Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2000). Entretanto, Dallaverde (2016) observa que o conceito de transferência voluntária é delimitado por critério de exclusão, o que contribui para que haja dificuldade prática de sua caracterização.

Além disso, a Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017, referente ao exercício de 2018, dispõe de seção específica para tratar do tema das transferências voluntárias. Inicialmente, fixa as regras à aplicação de contrapartidas aos entes federados, estabelecendo percentuais a serem aplicados. De acordo com o texto da referida Lei, os percentuais de contrapartida financeira variam em razão da capacidade financeira da unidade beneficiada e do seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), considerando faixas pré-determinadas.

Quanto aos critérios de repasse, o Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos, estabelece em seu art. 18 que caberá aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) a responsabilidade por formatar um instrumento para regulamentar o decreto.

Esse ato conjunto vigorava inicialmente por meio da Portaria Interministerial n.

127, de 29 de maio de 2008, a qual foi substituída pela Portaria Interministerial n. 507, publicada em 24 de novembro de 2011 e, atualmente, por meio da Portaria Interministerial n. 424, desde 30 de dezembro de 2016 (Brasil, 2008; Brasil, 2011; Brasil, 2016). Essa Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (concedentes) e os órgãos ou as entidades públicas ou as entidades privadas sem fins lucrativos (convenientes) para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, por meio de transferência de recursos financeiros provenientes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Os instrumentos utilizados às transferências voluntárias e também àquelas aplicadas a outras modalidades discricionárias são o termo de convênio e o contrato de repasse. Como termo de convênio, a Portaria Interministerial n. 424, de 2016, em seu art. 1º - 1º inciso VI, entende o instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Já o contrato de repasse é definido pelo mesmo dispositivo normativo, porém junto ao inciso XI, como instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou de atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

2.2 Descentralização de recursos federais: determinantes do acesso

2.2.1 Fatores técnicos

A capacidade institucional dos municípios brasileiros, no contexto da distribuição das transferências voluntárias, tem sido entendida como uma variável importante para compreender a distribuição de seus recursos (Bijos, 2013). Tanto as transferências realizadas por demandas induzidas (por emenda parlamentar) como demandas espontâneas (participação de chamamento público) dependerão não só do interesse do município em formalizar o instrumento como de suas condições técnicas, operacionais e financeiras para executar o objeto pactuado.

Decorrente disso, inúmeros estudos buscaram explicar o condicionante técnico, caso de Bijos (2013) que adotou indicadores de capacidade estatal para avaliar o impacto do elemento institucional sobre as transferências voluntárias para os municípios do estado de Minas Gerais, no período 2007-2011. A variável considerada foi o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal complementado por variáveis socioeconômicas como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de GINI e variáveis

dummy para identificar áreas metropolitanas ou cidades de referência microrregional.

Outro estudo nesta linha foi realizado por Soares e Melo (2016), os quais encontraram resultados que apontam que as exigências para celebrar um convênio requerem uma estrutura de captação de recursos que envolve apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão de convênios, o que pode favorecer os municípios mais capacitados tecnicamente pela possibilidade de serem mais eficientes. Para mensurar a capacidade técnica, utilizou-se a receita tributária municipal *per capita*.

Os resultados evidenciaram também que municípios mais ricos, com maior receita tributária *per capita*, receberam mais recursos por meio de transferências voluntárias. De maneira semelhante, Linhares et al. (2016) observaram que municípios com maior capacidade de gestão, oferta de legislação urbanística pela câmara de vereadores e intensidade de atuação da sociedade civil tendem a ter também maiores probabilidades de sucesso na execução dos programas federais na área de infraestrutura (particularmente, das ações de pavimentação e recapeamento em vias urbanas).

Bijos (2013) afirma que a capacidade institucional dos municípios mineiros, especialmente na dimensão da gestão fiscal, é um elemento determinante às transferências voluntárias, no entanto, diferentemente do resultado encontrado por Soares e Melo (2016), observa que, no caso de Minas Gerais, os municípios de menor porte tendem a receber mais recursos voluntários. Todavia, ressalva que, embora tenha encontrado evidências sobre possíveis efeitos dos condicionantes técnicos, os modelos de análise apresentaram baixo grau explicativo, o que permitiria relativizar seus resultados.

2.2.2 Fatores políticos

A presença de fatores políticos na deliberação acerca de quais serão os municípios beneficiários de transferências voluntárias também tem sido objeto de análise. A discricionariedade delegada ao órgão concedente, em processos de demanda espontânea, e as emendas parlamentares, no caso das demandas induzidas, geram questionamentos quanto à afetação destes fatores sobre a política de descentralização de recursos voluntários.

O surgimento das teorias da escolha racional, as quais retiraram a ideia de que os eleitores teriam uma perspectiva mais ingênua sobre o processo de escolha de seus representantes, gerou uma mudança para o campo da economia/ciência política que analisava os efeitos da manipulação da política econômica como meio de obter resultados eleitorais positivos (Siqueira, 2016). Diante disso, uma nova corrente passou a analisar os efeitos dos ciclos políticos e da percepção dos eleitores a partir da compreensão de que os cidadãos são capazes de observar que um aumento de gastos em períodos pré-eleitorais resultará em crise ou recessão nos anos posteriores às eleições (Siqueira, 2016).

Nesta perspectiva, Rogoff e Sibert (1988) apresentaram um modelo de interpretação dos efeitos das eleições e das decisões dos incumbentes sobre a política fiscal dos governos. Consideram como dimensões a racionalidade da decisão do eleitor e a perspectiva de que existe assimetria informacional entre o eleitor e o incumbente, no que tange ao conhecimento do primeiro sobre a competência do segundo. Os efeitos do comportamento dos incumbentes resulta no que foi denominado de ciclo político orçamentário. Nesse ciclo, há a redução dos impostos, a elevação das transferências e a distorção dos gastos em ações de governo que são altamente visíveis aos cidadãos, efeitos que ocorrem em todos os níveis de governo.

Alinhado a esse modelo, Sakurai e Filho (2008), ao discutirem a teoria dos ciclos políticos, encontram evidências de que o aumento das despesas correntes em anos de eleição é benéfico para a reeleição dos prefeitos devido ao comportamento oportunista; ainda, o fato de as eleições ocorrerem em outubro e a execução do orçamento coincidir com o calendário pode influenciar os eleitores pelos gastos executados entre janeiro e outubro, revelando a preferência dos gastos em anos de eleição, característica do ciclo político.

Complementando, Sakurai e Filho (2010) incluem na análise simultaneamente o comportamento oportunista e os ciclos partidários, encontrando evidências dos dois comportamentos nos municípios brasileiros. Como resultado, os investimentos locais se reduzem em anos de eleição, pois sua visibilidade é menor, enquanto despesas municipais elevam-se, fazendo com que o superávit diminua em ano de eleição. Ainda, o equilíbrio orçamentário e os investimentos são menores quando há alinhamento político entre prefeito e presidente, enquanto as receitas próprias são maiores quando prefeito e governador são da mesma coalização partidária.

Em análise paralela, Ames (2003) evidenciou que os parlamentares exercem dominância em municípios menores e compartilham a base eleitoral em municípios maiores. De forma que, quanto maior for a dominância do deputado em um dado município, mais aumentam suas chances de reivindicar crédito pelo seu empenho em conseguir benefícios para o local e, portanto, mais emendas ele apresentará.

As emendas parlamentares possibilitam que bancadas, relatorias e parlamentares individualmente realizem emendas ao orçamento da União. Embora seja comum o entendimento que as essas emendas se constituam em instrumentos de barganha política do legislativo para com o executivo. Entretanto, Limongi e Figueiredo (2005) afirmam que não é possível estabelecer uma relação causal de que votos dos parlamentares são trocados por execução de emendas, uma vez que as elas são executadas sem que os votos esperados sejam dados e votos são dados sem que a contrapartida, liberação de verbas, ocorra.

Baião e Couto (2017) em estudo sobre a prática de *pork barrel* obtiveram resultados que evidenciaram que as emendas parlamentares produzem efeitos sobre os resultados eleitorais, mas em magnitude muito pequena para serem consideradas

uma vantagem ao parlamentar. Os recursos destinados aos municípios produzem mais efeitos do que emendas encaminhadas aos estados ou às entidades sem fins lucrativos, porém seus efeitos são também secundários. No entanto, destaca-se que a alocação das emendas individuais é bastante sensível ao partido do prefeito, sendo que o alinhamento partidário entre os dois agentes públicos amplifica os benefícios eleitorais.

Embora os efeitos eleitorais não sejam significativos para que as emendas se constituam em determinantes para o sucesso na reeleição de deputados federais e senadores, esses dados são importantes para demonstrar que existe algum viés na escolha dos parlamentares no local ao qual destinarão seus recursos. Sobre isso, Baião e Couto (2017), a partir da aplicação de *surveys* com eleitores e deputados, reforçam o argumento de que os recursos destinados às bases eleitorais são valorizados tanto por políticos quanto pelos eleitores do parlamentar.

Tal situação abre espaço à perspectiva de que os fatores políticos podem, de alguma maneira, influenciar a distribuição dos recursos por demanda espontânea. Isso porque pode ser de interesse do presidente da república que os prefeitos vinculados às suas bases eleitorais sejam beneficiados por recursos advindos da União. Nesta linha, Arretche e Rodden (2004) indicam que as transferências voluntárias são usadas como estratégia eleitoral presidencial, dado que a chance de o parlamentar da coalizão de governo obter recursos para os seus estados é maior do que os demais, mas o mesmo não ocorre com os governadores que compõem a base aliada.

Já Bijos (2013) demonstrou que municípios com melhor aproveitamento dos votos válidos, cujo partido do prefeito é o mesmo ou compõe a coalizão do executivo federal, apresentaram melhores resultados no acesso às transferências voluntárias. Em contrapartida, os municípios que apresentaram elevada concentração de votos entre parlamentares, medida pelo Índice de Gini de Concentração de Votos Efetivos Ponderados, captaram menos recursos em termos *per capita*.

Igualmente, Soares e Melo (2016) evidenciaram que os municípios cujos prefeitos eram do mesmo partido do presidente da coalizão receberam mais transferências voluntárias, sendo que o volume desses repasses foi maior nos anos de eleições municipais, com o mesmo efeito evidenciado em ano de eleições presidenciais. De outro lado, em anos não eleitorais, municípios que não são da base aliada receberam mais recursos, o que confirma a hipótese de que os agentes políticos do executivo federal buscam ampliar suas bases de apoio.

2.2.3 Fatores redistributivos

As funções governamentais analisadas tanto a partir de definições econômicas (alocativa, distributiva e estabilizadora) como pelas ciências políticas (distributiva, redistributiva e regulatória) convergem quanto ao conceito de políticas distributivas, pois

evidenciam que as intervenções são pontuais, causando benefícios concentrados e custos difusos. Isso se assemelha ao funcionamento das emendas parlamentares ao orçamento (transferências voluntárias por demanda induzida), as quais derivam do orçamento da União (custos difusos) e são encaminhadas para uma localidade, para a produção de um bem público específico. As transferências voluntárias por demanda espontânea também decorrem de uma ação pontual requerida pelo ente subnacional (benefício concentrado), o qual, se beneficiado, receberá recursos do orçamento federal (custos difusos).

Por sua vez, Lowi (1966), ao se referir às políticas redistributivas, afirma que, após a deliberação por uma ação dessa natureza, fica evidente a presença de apenas dois lados, o grupo de pressão que sai vitorioso e os que não conseguem que sua posição prevaleça, ocorrendo assim um sistema de políticas de clivagens.

Desta forma, considerando a ausência de critérios universais de descentralização dos recursos, para que haja priorização das propostas apresentadas à União ou para selecionar beneficiários de emendas parlamentares ao orçamento (Tribunal de Contas da União, 2016), devem-se priorizar as unidades federativas menos desenvolvidas, sendo difícil afirmar, portanto, que as transferências voluntárias atendam a critérios de natureza redistributiva. Logo, dentro das regras gerais estabelecidas para seu funcionamento, tais transferências aderem melhor ao conceito de políticas distributivas.

Entretanto, há de considerar que, embora o Governo Federal não imponha regras generalizadas à priorização de beneficiários menos desenvolvidos, não significa dizer que, programa a programa, essas regras não estejam estabelecidas. É possível que, para tais transferências, em cada área específica, sejam praticados critérios de priorização de unidades federativas em situação de maior vulnerabilidade.

Considerando esses aspectos, os estudos desenvolvidos no âmbito das transferências voluntárias demonstram que esse mecanismo de repasse atua como uma política governamental, resultando em efeito positivo sobre a desigualdade regional (Martins, 2010; Moutinho, 2016), a equidade territorial (Linhares et al. 2016) ou assume características redistributivas (Puttomatti, 2013).

Essa expectativa encontra guarida, de certa maneira, no texto constitucional que define que entre seus objetivos federativos está a redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988). Para Soares e Melo (2016), a proposta de testar empiricamente a capacidade redistributiva das transferências voluntárias é justificada pelo fato de essas serem uma transferência intergovernamental e, portanto, teriam a finalidade de promover a equalização fiscal entre as unidades territoriais.

No entanto, outros autores não consideram as transferências voluntárias como um mecanismo redistributivo. Mendes, Miranda e Cósio (2008), quando definem transferências voluntárias, afirmam que elas não teriam a princípio qualquer relação com a absorção de externalidades ou com a redistributividade, mas dependeria do desenho específico do convênio, uma vez que esses repasses são destinados a situações

específicas ou imprevistas.

Paralelamente, Fiorentino (2010) entende que as transferências voluntárias não têm a mesma importância que as obrigatórias, uma vez que seu uso tem como finalidade, na maioria das vezes, atender a um objetivo determinado. O que corrobora o fato de que, na estrutura fiscal dos municípios, as transferências obrigatórias se constituem recurso necessário ao equacionamento das contas públicas, sobremaneira para os menores que têm nesses repasses a principal fonte de receita. Argumento que é reforçado pelas evidências encontradas em Mendes, Miranda e Cósio (2008) de que, para os menores municípios, a dependência de recursos de entes públicos superiores supera 80% da receita total. Resultado também evidenciado por Bremaeker (2011), Massardi e Abrantes (2016) e Pereira et al. (2019).

A partir dessas discussões, os resultados, de maneira ampla, demonstram que as transferências voluntárias não têm desempenhado a função redistributiva, uma vez que estão sendo direcionadas mais para municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do que para aqueles menos desenvolvidos tanto em aspectos sociais quanto econômicos (Bijos, 2013) ou para aqueles com maior receita própria *per capita* (Soares; Melo, 2016). Resultados que reforçam as discussões quanto à forma como o processo de transferência de recursos voluntários influencia na estrutura fiscal e na redução das desigualdades estruturais dos municípios.

3. Metodologia

3.1 Modelagem de dados em painel

A análise buscou evidenciar a relação entre o acesso às transferências voluntárias pelos municípios do Rio Grande do Sul e os fatores políticos, técnicos e redistributivos a partir de seus condicionantes. Para isso, fez-se uso da metodologia de dados em painel, a qual se adequa ao problema proposto por permitir analisar a totalidade dos municípios em um mesmo grupo de observações ao longo do tempo, assim pode-se captar tanto os efeitos temporais quanto as características das diferentes unidades (Wooldridge, 2006). Além dessas, o modelo de dados em painel oferece algumas vantagens em relação aos tradicionais modelos de corte transversal e de séries temporais como o controle da heterogeneidade entre os indivíduos e a diminuição da colinearidade entre as variáveis explicativas, conforme discute Hsiao (1986).

Considerando essa combinação de dados, os modelos de painel podem se caracterizar pela estrutura balanceada, que é obtida quando o número de observações temporais é o mesmo para todas as unidades, nesse caso para todos os municípios, e não balanceada, quando uma ou mais observações não está disponível para todo o período e/ou para algumas unidades. Em relação a isso, embora a estrutura analisada considere um número grande de municípios e de variáveis, obtiveram-se séries completas para todas as unidades, definindo assim uma estrutura de dados balanceada.

E, em termos estruturais, essa metodologia apresenta duas especificações principais: o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios. O primeiro corrige os valores à média levando em consideração a heterogeneidade e supondo que os efeitos individuais, α_i , podem estar correlacionados com algum regressor X_{it} , mas, para estimar corretamente, faz-se necessário controlar essa correlação. Algebricamente, o modelo de efeitos fixos pode ser expresso pela Equação (1):

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \epsilon_{it} \quad (1)$$

em que α_i é um componente fixo que capta a heterogeneidade entre as unidades de análise, sendo que o subscrito i sugere que os interceptos possam ser diferentes em cada unidade; X_{it} representa o conjunto de variáveis explicativas; e ϵ_{it} é o termo de erro $\epsilon_{it} \text{ iid}(0, \sigma_\epsilon^2)$. Já nos modelos de efeitos aleatórios, presume-se que o efeito não observado (α_i) é não correlacionado com as variáveis explicativas, portanto não há relação entre α_i e X_{it} . Desta forma, α_i está incluído no termo de erro composto μ_{it} , conforme exposto em (2):

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \mu_{it} \quad (2)$$

em que $\mu_{it} = \alpha_i + \epsilon_{it}$, com $\epsilon_{it} \text{ iid}(0, \sigma_\epsilon^2)$ e $\mu_{it} \text{ iid}(0, \sigma_\mu^2)$.

Este modelo de componentes de erro, conforme ressalta Marques (2000), introduz a heterogeneidade individual no termo de perturbação que poderá ser dividido em duas partes: uma comum, com média nula e variância σ_ϵ^2 , e uma individual, também com média zero, mas com variância σ_μ^2 e que se assumem independentes.

Considerando ambas as especificações, faz-se necessário avaliar o conjunto amostral para obter a correta adequação do modelo empírico. Para isso, utilizam-se os testes de Hausman e Hausman robusto, cuja hipótese nula é de que a diferença entre os coeficientes dos modelos de efeitos fixos e aleatórios não é sistemática, favorecendo a estimação do modelo de efeitos aleatórios; de outra forma, a observação de diferença indica que há correlação entre α_i e X_{it} , sugerindo o emprego do modelo de efeitos fixos e a rejeição da hipótese nula.

Além daquelas definições, o modelo empírico deve atender a um conjunto de propriedades e premissas, processo que se inicia com a análise de comportamento relacionado à análise temporal. Para isso, é aplicado o teste de raiz unitária desenvolvido por Harris-Tzavalis (HT), o qual tem na hipótese nula a presença de raiz unitária ou $H_0 : \rho_i = 1$ para todo i . Esse teste tem como pressuposto o número de painéis grande e o corte temporal curto, adequando-se assim a estrutura de dados estudada que se caracteriza como painel curto (Harris; Tzavalis, 1999). Seguindo, avalia-se a ocorrência de problemas relacionados à correlação serial, à correlação contemporânea e à variância a partir da aplicação dos testes de diagnóstico de Wooldridge, Pesaran e Wald,

respectivamente. O teste de Wooldridge, para verificação de correlação serial, tem em H_0 a ausência de autocorrelação, contrariamente a H_1 , que pressupõe a presença de informações passadas influenciando o comportamento presente dos erros. Para verificar a presença de correlação contemporânea, aplicou-se o teste *Cross-section Dependence* (CD), de Pesaran (2004). Conforme Soave, Gomes e Sakurai (2016), esse teste é baseado em uma média simples dos coeficientes de correlação dos resíduos de uma regressão MQO das séries em pares no painel. Estatisticamente, o teste tem em H_0 a ausência de dependência entre os *cross-sections* e, em H_1 , a existência de dependência entre os painéis (ou correlação de corte transversal). E o teste de Wald para avaliar a existência de variância constante tem na hipótese nula a ausência de heterocedasticidade, quando os resíduos têm comportamento homocedástico e, em H_1 , a presença de heterocedasticidade.

Na presença dos referidos problemas, faz-se necessário aplicar transformações e métodos lineares generalizados. Nesta situação, Beck e Katz (1995) recomendam o uso do *Panel Corrected Standard Errors* (PCSE), cujas correções de autocorrelação, correlação contemporânea e heterocedasticidade são realizadas a partir de um processo iterativo que realiza uma transformação nos dados. Estruturalmente, parte-se de um modelo autorregressivo de primeira ordem $Y_{it} = \alpha_{it} + X_{it}\beta + \mu_{it}$, sendo $\mu_{it} = \rho\alpha_{it-1} + \epsilon_{t-1}$. Sendo ρ igual a zero, não se verifica a presença de autocorrelação dos resíduos, caso contrário ρ representa a correlação com o erro do período anterior.

A forma generalizada de Prains-Winstein, conforme Greene (2012), busca por meio do processo de iterações a estimativa de ρ . Essas iterações transformam $y'_t = y_t - \rho y_{t-1}$ e $x'_t = x_t - \rho x_{t-1}$.

Para os termos iniciais da série, usa-se $y'_t = y_1 - \sqrt{(1 - \rho^2)}$ e $x'_t = x_1 - \sqrt{(1 - \rho^2)}$ obtendo a estimativa de ρ . Para tanto, o processo de iteração se repete até ρ encontrar um valor ρ satisfatório.

3.2 Dados, variáveis e modelo empírico

O conjunto amostral para analisar as transferências voluntárias compreendeu 496 municípios do estado do Rio Grande do Sul, para o período entre os anos de 2008 a 2016. Foi excluído da análise apenas o município de Pinto Bandeira¹ que teve seu processo de emancipação administrativa reconhecido no ano de 2012, quando deixou de ser distrito do município de Bento Gonçalves, apresentando assim descontinuidades nas informações. Esse íterim de oito anos abrange o primeiro ano de funcionamento do Portal de Convênios (SICONV), até a data mais recente possível, limitada pela disponibilidade de dados junto aos sistemas de dados do IBGE, SICONV e TSE.

A construção do modelo empírico partiu da definição da variável dependente TVM,

¹A emancipação do município de Pinto Bandeira ocorreu em 2001, porém teve seus efeitos questionados por ação de direta de inconstitucionalidade. Em nova decisão judicial, no ano de 2010, o município teve sua emancipação administrativa reconhecida em 2012, quando deixou de ser um distrito de Bento Gonçalves em 2012.

que é a soma dos instrumentos assinados pelos municípios no ano, a qual assumiu dois formatos, um com os valores brutos das transferências voluntárias obtidas pelos municípios (TVM) e o valor *per capita* definido como TVMpc. Os dados foram obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quadro 1. Variáveis, definição e efeito esperado

Fator	Variável	Definição	Fonte	Efeito Esperado	Referências
Variável dependente	TVM	Transferências Voluntárias da União para os Municípios em log	Portal de Convênios SICONV		
Fator técnico	RPMpc	Receita Municipal Própria <i>per capita</i>	Tesouro Nacional	>	Soares e Melo (2016); Simão e Orellano (2015)
	CCAP	% de cargos comissionados pela administração municipal em log	IBGE	<	Pereira e Costa (2017)
	FES	% dos funcionários com ensino superior em log	IBGE	>	Pereira e Costa (2017)
	dumAP	Variável <i>dummy</i> que indica se o município apresentou proposta de convênio	Portal de Convênios SICONV	>	Tribunal de Contas da União - TCU, (2016)
	CAP_INV	Razão entre despesas de capital e despesa corrente em log	Tesouro Nacional	>	Shah (2006)
	Cap_INV_m1	Razão entre despesas de capital e despesa corrente do período anterior em log	Tesouro Nacional	>	
Político	dumPPP	<i>dummy</i> que indica que o prefeito pertence ao mesmo partido do presidente	IBGE e TSE	>	Bijos (2013); Soares e Melo (2016); Simão e Orellano (2015)
	dumPPC	<i>dummy</i> que indica que o prefeito pertence ao partido da coalizão do Governo Federal	IBGE	>	Bijos (2013); Soares e Melo (2016)
	dumAEP	<i>dummy</i> que indica ano de Eleições presidenciais	TSE	>	Arretche e Rodden (2004); Soares e Melo (2016)
	dumAEL	<i>dummy</i> que indica o ano de eleições para prefeito	TSE	>	Soares e Melo (2016)
	VPUP	Votação para presidente no último pleito em log	TSE	>	Soares e Melo (2016)
	FET	Fração eleitoral total em log	TSE	<	Bijos (2013)
Redistributivo	POP	Densidade Populacional em primeira diferença	IBGE	<	Rezende (2006)
	IF	Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal em log	FIRJAN	<	Bijos (2013)
	MRM	Município pertence a Região Metropolitana em log	IBGE	<	Bijos (2013)
	PIBpc	PIB per capita em log	IBGE	<	Arretche e Rodden (2004); Mendes (2004); Simão e Orellano (2015)

Fonte: Adaptado de Silva (2020).

Como não há, *a priori*, especificação de modelos teóricos à distribuição ótima dos recursos de transferências voluntárias, utilizou-se o conjunto de evidências empíricas disponíveis para estruturar a especificação dos modelos analíticos, considerando as principais variáveis e seu relacionamento. O Quadro 1, acima, apresenta as variáveis, as definições, as fontes e os efeitos esperados.

A partir dessas definições, estruturaram-se três fatores de variáveis para a análise do acesso às transferências voluntárias pelos municípios do Rio Grande do Sul, quais sejam: técnicos, políticos e redistributivos. Formalmente, ambos os modelos estão expostos em (3) e (4):

$$\log TVMpc_{it} = \alpha_0 + \beta_1 FT_{it-1} + \beta_2 FP_{it} + \beta_3 FR_{it} + \mu_{it} \quad (3)$$

$$\log TVM_{it} = \alpha_0 + \beta_1 FT_{it-1} + \beta_2 FP_{it} + \beta_3 FR_{it} + \mu_{it} \quad (4)$$

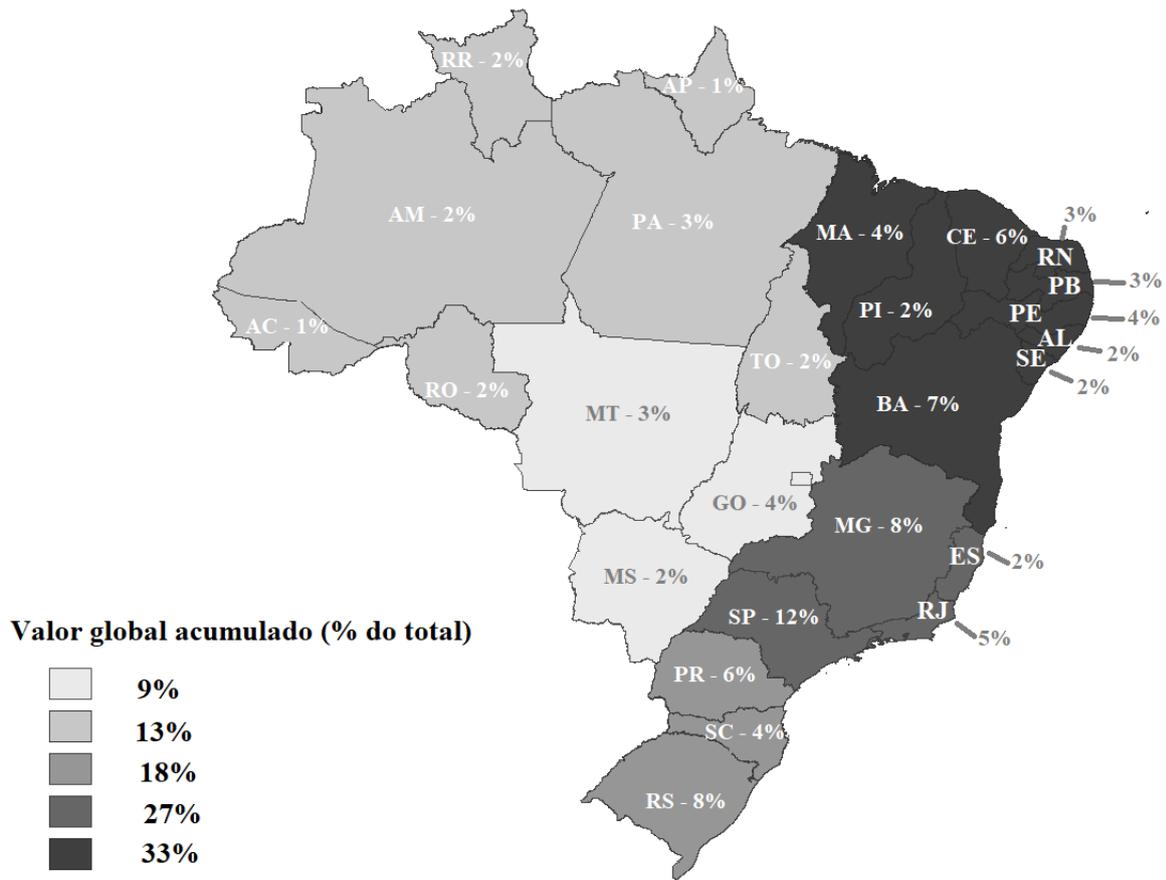
com $i = 1, \dots, 496$ e $t = 2008, \dots, 2016$, sendo $TVMpc_{it}$ as transferências voluntárias municipais *per capita* e TVM_{it} o montante de transferências voluntárias municipais; FT_{it} constitui-se do fator técnico que, em geral, apresenta a maioria das relações positivas com as transferências voluntárias e compõe-se pelas variáveis $DumPPP_{it}$; $DumPPC_{it}$; $DumAEP_{it}$; $DumAEL_{it}$; $VPUP_{it}$ e FET_{it} define o fator político, para o qual estimam-se efeitos esperados positivamente relacionados com as transferências e compõe-se de $DumPPP_{it}$; $DumPPC_{it}$; $DumAEP_{it}$; $DumAEL_{it}$; $VPUP_{it}$ e FET_{it} e, por fim, FR_{it} corresponde ao fator redistributivo, cujos efeitos esperados são mais complexos, prevalecendo relações inversas com o volume *per capita* e total de transferências voluntárias captado pelos municípios, sendo composto por POP_{it} ; IF_{it} ; MRM_{it} e $PIBpc_{it}$; λ , α , δ , θ os parâmetros a serem estimados e μ o termo de erro. As relações detalhadas encontram-se no Quadro 1.

4. Resultados

4.1 Distribuição das transferências voluntárias da união (TVUs) por estados

Analisando as TVUs por estado, no período de 2008-2017, observa-se distribuição diferenciada e heterogênea desses recursos. Inicialmente, destaca-se a estruturada concentrada, dado que os municípios de São Paulo, com participação de 12%, juntamente com os dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ambos com 8% cada um dos recursos totais, absorveram mais de R\$13,5 bilhões no período (ou cerca de R\$1,35 bilhão ao ano). Essa estrutura também evidencia o direcionamento para as regiões Sul e Sudeste, as quais totalizaram 46% da totalidade dos recursos. Por outro lado, na região Norte, encontram-se os estados que captaram os menores volumes em transferências voluntárias, Acre e Amapá, ambos com 1% cada (Figura 1).

Figura 1. Valor global de convênio entre a União e os estados entre 2008 e 2017



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Portal de Convênios.

Entretanto, quando considerados os valores *per capita*, o estado do Rio Grande do Sul apresentou comportamento distinto dos demais, com valor superior a R\$36,00 por habitante por ano no período, mais do que o dobro do obtido por São Paulo e cerca de 85% superior ao estado mineiro (SICONV, 2019). Esses resultados corroboram a heterogeneidade da distribuição dos recursos de transferência voluntária entre as unidades federativas e, conforme discute Bijos (2018), podem revelar realidades ainda mais contrastantes quando desagregadas as informações por municípios.

4.2 Condicionantes das transferências voluntárias para os municípios

Seguindo, procedeu-se a análise dos condicionantes das transferências voluntárias, iniciando com a apresentação das estatísticas descritivas. O número de observações totaliza os nove anos analisados para 496 municípios do estado do Rio Grande do Sul. De forma ampla, os resultados demonstram, para a maioria das variáveis, a elevada variabilidade, confirmando a heterogeneidade encontrada nos municípios do estado sul-rio-grandense. As transferências voluntárias apresentam média pouco superior a R\$1.000.000,00, em termos absolutos, no somatório dos valores convênios nos anos analisados e R\$121,26 em termos *per capita*; o mínimo de zero às

TVM ocorre em função de alguns municípios não terem conveniado com a União em nenhum dos anos do período.

Outras variáveis ratificam essa heterogeneidade entre os municípios, caso do PIB *per capita* e da RPM *per capita*, cuja dispersão é expressiva, sendo a diferença entre o maior e o menor valor superior a 15,3 vezes, à primeira variável, e superior a 14,7 vezes, à segunda. Ainda, o nível de desenvolvimento, medido pela variável IF, apresentou média de 0,72, porém a diferença do maior valor superou em cerca de 85% o menor. A densidade populacional igualmente reflete a dispersão entre os entes locais. As variáveis construídas a partir de razões embora apresentem valores baixos, também indicam intervalos relevantes, caso da relação CAP_INV, FES, CCAP e FET.

Tabela 1. Estatísticas descritivas

Variável	Número Observações	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
TVM	4.464	1.019.047,00	4.129.532,00	0,00	248.000.000,00
TVMpc	4.464	121,26	225,61	0,00	7.215,59
POP	4.464	89,73	325,90	1,57	3.039,24
CAP_INV	4.464	0,14	0,11	0,00	2,59
PIBpc	4.464	30.067,22	21.259,07	7.411,95	327.126,50
RPMpc	4.464	244,33	227,38	24,70	3.349,70
VPUP	4.464	6.026,45	19.663,19	222,00	375.606,00
FES	4.464	0,35	0,13	0,00	3,46
FET	4.464	0,00	0,00	0,00	0,01
CCAP	4.464	0,11	0,05	0,00	0,52
IF	4.464	0,72	0,07	0,49	0,90

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Seguindo a proposta metodológica, na etapa seguinte, foi realizado o teste de raiz unitária de Harris-Tvalis, o qual fornece informações sobre as características de séries temporais para estimações consistentes. Os resultados com as variáveis já logaritimizadas indicam que todas as variáveis são estacionárias em nível (Tabela 2).

Quando aplicados os testes de seleção e de diagnóstico, os resultados indicam que as estimativas de Hausman e Hausman robusto foram semelhantes para ambos os modelos, favorecendo a estimação por efeitos fixos, enquanto os de diagnóstico indicam a presença de autocorrelação, de correlação contemporânea (independência entre as *cross-sections*) e de heterocedasticidade, pela rejeição da hipótese nula, conforme resultados na Tabela 3.

Tabela 2. Resultados do teste de raiz unitária de Harris-Tvalis

Variável	Estatística em nível	Valor crítico
TVMpc	-0.082***	-577.163
LogPOP	0.6614***	-28.479
LogCAP_INV	0.0356***	-49.037
LogCAP_INVm1	-0.0404***	-472.439
LogPIBpc	0.04655***	-173.094
LogRPMpc	0.2706***	-316.957
LogVPUP	0.63032***	-51.527
LogFES	0.6778*	-16.415
LogFET	0.6802*	-14.606
LogCCAP	0.3731***	-241.261
LogIF	0.4505***	-184.171

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

***, ** e * indicam que a hipótese nula é rejeitada ao nível de significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Tabela 3. Resultados dos testes de ajustamento e diagnóstico

Teste	Modelo 1	Prob.	Modelo 2	Prob.
Hausman	221,97***	0,000	77,57***	0,000
Hausman robusto	152,36***	0,000	59,93***	0,000
Wooldriedge	25,714***	0,000	20,025***	0,000
Wald	470000***	0,000	1900000***	0,000
CD Pesaran	70,117***	0,000	59,844***	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pelos autores. ***, ** e * indicam que a hipótese nula é rejeitada ao nível de significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Ainda, cabe ressaltar que as transferências voluntárias, ao fazerem parte do conjunto de recursos transferidos dos entes superiores aos entes locais, em alguma medida, podem ser influenciadas e/ou mesmo condicionar a estrutura fiscal dos municípios, implicando assim em possíveis problemas de endogeneidade tanto no processo de captação de outros repasses quanto na arrecadação tributária. Todavia, essa situação tende a ter seus efeitos minimizados na estrutura arrecadatória local pelo fato de as transferências voluntárias não possuírem a mesma representatividade de outros recursos intergovernamentais sobre a autonomia financeira dos entes locais (Fiorentino, 2010). Corrobora esse argumento a condição de que esses recursos, embora

de importância para o atendimento de objetivos específicos dos municípios, ainda compõem a menor participação, em termos de volume, no grupo das transferências discricionárias (Brasil, 2015).

Definida a estrutura das variáveis, os dois modelos de dados em painel, analisados a partir dos fatores técnico, político e redistributivo, foram estimados em logaritmo utilizando o estimador de painel com erro padrão corrigido (PCSE) para controlar os problemas de correlação serial e contemporânea e de heterocedasticidade (Tabela 4). Avaliando as especificações de ambos os modelos empíricos, verifica-se pouca divergência em termos do relacionamento entre as variáveis e as transferências voluntárias como também quanto à significância estatística, já o ajustamento para o Modelo 2 foi mais completo, com coeficiente de 95,57%, enquanto para o Modelo 1 o ajuste foi de 78,35%. Todavia, algumas das relações esperadas não foram confirmadas, o que pode refletir tanto as características específicas dos municípios locais quanto a construção de proxies à representação de algumas variáveis.

O fator técnico agrupa variáveis relacionadas à perspectiva do proponente, uma vez que a intenção em participar é condição necessária para que haja o conveniamento. As relações desse fator permitem examinar se a capacidade estatal dos entes locais interfere no desempenho à captação de recursos e como também traz à discussão do acesso aos recursos federais discricionários aspecto relevante, não muito abordado na literatura, que consiste no interesse comum entre os entes municipais e a União.

Especificamente, as estimativas da variável RPMpc (receita municipal própria *per capita*) indicam sinais contrários para ambos os modelos, positivo para o primeiro (0,11%) e negativo para o segundo (0,06%), porém significativos. A relação positiva encontra maior evidência na literatura (Simão; Orellano, 2015; Soares; Melo, 2016), dado que quanto maior o volume de receita própria municipal *per capita*, melhores tendem a ser as condições à obtenção de recursos voluntários *per capita*. Relação que se contrapõe à situação encontrada para os municípios do Rio Grande do Sul com maiores RPMpc, os quais obtiveram melhores resultados no conveniamento comparativamente àqueles com menor capacidade arrecadatória. Ainda, considerando essa variável como uma proxy de capacidade estatal, Soares e Melo (2016) justificam tal relação pelo fato de receita tributária municipal representar a capacidade de extração do ente local e, desta forma, a sua organicidade para efetuar a cobrança de impostos.

De igual forma, Bijos (2013) afirma que a capacidade institucional dos municípios, especialmente na dimensão da gestão fiscal, é um elemento determinante às transferências voluntárias, entretanto encontrou resultado negativo para os municípios de Minas Gerais, assim como Silva (2019), que evidenciou que os municípios que apresentaram maior média de recursos captados por habitante foram aqueles com até 5.000 habitantes. Isso vai ao encontro do argumento de que os recursos voluntários têm a função de complementar as receitas municipais, sobremaneira dos entes menores, nos quais as receitas próprias estão comprometidas com as despesas correntes, como também na possibilidade de esses entes realizarem investimentos (Dallaverde,

2016) e, ainda, na possibilidade de corrigir ineficiências que são induzidas pela própria estrutura de descentralização fiscal (Boadway, 2003).

Tabela 4. Resultados dos testes de ajustamento e diagnóstico

Fator	Variável	Modelo 1		Modelo 2	
		<i>LogTVMpc</i>	<i>Estat. t.</i>	<i>LogTVM</i>	<i>Estat. t.</i>
Técnico	<i>LogRPMpc</i>	0,1091*** (0,0294)	3,71	-0,0637** (0,0277)	-2,30
	<i>logCCAP</i>	0,0773** (0,0329)	2,35	0,0680** (0,0312)	2,18
	<i>logFES</i>	-0,1046** (0,0426)	-2,45	-0,0891** (0,0261)	-2,20
	<i>dumAP</i>	-0,6006 (-0,8496)	-0,71	-0,587 (-0,8104)	-0,72
	<i>logCAP_INV</i>	0,2172*** (0,0272)	8,00	0,1429*** (0,0261)	5,48
	<i>logCAP_INV_m1</i>	0,2907*** (0,0289)	10,05	0,2087*** (0,0278)	7,50
Político	<i>dumPPP</i>	0,0152 (-0,0455)	0,33	0,0611 (-0,0433)	1,41
	<i>dumPPC</i>	-0,2380*** (0,0333)	-7,15	-0,1701*** (0,0316)	-5,38
	<i>dumAEP</i>	0,0694** (0,0333)	2,08	0,0768** (0,0323)	2,38
	<i>dumAEL</i>	-0,2850*** (0,0345)	-8,26	-0,0158 (-0,0333)	-0,48
	<i>logVPUP</i>	-0,1095* (0,0646)	-1,69	-0,1671** (0,0610)	-2,74
	<i>logFET</i>	-0,4920*** (0,0658)	-7,48	0,5940*** (0,0621)	9,56
Redistributivo	<i>logPOP</i>	0,0038 (-0,0199)	0,19	0,0396** (0,0187)	2,12
	<i>logPIBpc</i>	-0,1428*** (0,0418)	-3,41	-0,0336 (-0,0396)	-0,85
	<i>MRM</i>	-0,3407*** (0,0718)	-4,75	-0,3074*** (-0,0681)	-4,52
	<i>LogIF</i>	0,5236*** (0,2015)	2,60	0,6981*** (0,1906)	3,66
	<i>Cons</i>	3,3177** (1,5345)	2,16	22,9742*** (1,4549)	15,79
	<i>R2</i>	0,78		0,96	

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pelos autores. *** ** e * indicam que a hipótese nula é rejeitada ao nível de significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente. () indicam os desvios-padrão.

À capacidade de investimento municipal, considerando o efeito contemporâneo (*logCAP_INV*) e o efeito defasado (*logCAP_INV_m1*), encontraram-se relação positiva

e significância com as transferências voluntárias. O efeito defasado foi mais expressivo para ambos os modelos, indicando que as parcelas maiores de despesas de capital no exercício anterior impactam mais a obtenção de transferências voluntárias do que as decisões presentes. Os resultados concordam com Shah (2006), quando destacam que a contrapartida impacta positivamente no acesso aos recursos condicionados; porém, divergem de Dallaverde (2016) quando expõem que o comprometimento de maiores gastos correntes sugere expansões no recebimento de recursos de transferências.

A dimensão da capacidade estatal, variável que mede a autonomia do servidor público, representada pelo percentual de Cargos Comissionados na Administração Pública Direta (logCCAP) e a variável logFES, usada como medida do número de funcionários do ensino superior, apresentaram resultados contrários e significativos. Para a primeira, obteve-se relação positiva (0,08% e 0,07%) e para a segunda relação negativa (-0,10% e -0,09%), para os modelos 1 e 2, respectivamente. Considerando essas variáveis como proxies à autonomia da burocracia e à qualidade do serviço público, as evidências obtidas contrariam os efeitos esperados de que maior autonomia no serviço público e maior qualificação implicam melhores condições e qualidade da governança pública e, conseqüentemente, obtenção de recursos por meio de TVU, conforme argumentado por Fukuyama (2013) e Pereira e Costa (2017). Todavia, sob outra ótica, esses resultados podem indicar que cargos ocupados por comissão e/ou gratificados apresentam maior proximidade política entre os entes públicos de diferentes níveis, facilitando o conveniamento e a absorção de recursos dessa natureza.

Ainda, na dimensão técnica, observou-se que a variável relacionada à apresentação de propostas (dumAP) não apresentou significância estatística. Isso pode estar relacionado à baixa qualidade burocrática no referido tempo e espaço, resultado de outros eventos, caso do recorte temporal e que, mesmo sendo condição necessária, a apresentação de um número maior de propostas não significa a garantia de conveniamento com a União.

Quanto ao fator político, a partir das variáveis que representam o alinhamento político partidário de prefeitos com o presidente da república, das variações do montante transferido em recursos em anos eleitorais, sejam eleições gerais ou locais, da votação do presidente no município no último pleito e da fração eleitoral total, busca-se produzir inferências sobre a vulnerabilidade das transferências voluntárias aos interesses políticos partidários dos chefes do executivo federal e municipais.

De forma geral, as evidências indicam relacionamento negativo e significativo do fator político com o montante de recursos captados para os municípios do Rio Grande do Sul, exceto as variáveis que indicam se o prefeito pertence ao mesmo partido do presidente (dumPPP) e o ano de eleições presidenciais (dumAEP). Essa relação positiva sugere que a ocorrência de alinhamento partidário do prefeito municipal e do presidente da república influencia positivamente a captação de transferências voluntárias pelos entes locais.

Igualmente, os anos de eleições presidenciais representaram maiores volumes de recursos em transferências voluntárias aos municípios do estado (elevando em 6,94% e 7,68% nos modelos 1 e 2, respectivamente). Esses resultados corroboram os achados de Arretche e Roden (2004), em concordância com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, bem como com as evidências de Melo e Soares (2016) e Sakurai e Filho (2010).

Por outro lado, os resultados apontam que o fato de o partido do prefeito pertencer à coalizão do Governo Federal implicou reduções nos repasses de transferências voluntárias aos municípios do Rio Grande do Sul, em termos *per capita* e em valores absolutos, no período analisado. Embora os resultados tenham se mostrado contrários àqueles encontrados por Bijos (2013), Simão e Orellano (2015) e Soares e Melo (2016), eles podem indicar a instabilidade do cenário político dos anos recentes e a difusa modelagem permitida às coalizões partidárias.

Ainda, destaca-se que a implantação do Sistema de Convênios (SICONV), em 2008, alterou o formato de operação das transferências voluntárias. Assim, a centralização do recebimento de propostas e a publicação de editais por meio do referido sistema podem ter aumentado os custos operacionais para os agentes políticos manejarem o orçamento para atenderem aos interesses político-partidários do chefe do executivo. Além disso, sendo a seleção das propostas realizada pelos órgãos concedentes, no caso os ministérios que compõem o executivo federal, pulveriza-se o poder decisório do incumbente (Presidente da República).

Os anos de eleições para prefeito (dumAEL) apresentaram efeito negativo sobre as transferências voluntárias *per capita* e totais, porém significativo somente para o Modelo 1. Sobre esse resultado, deve-se considerar que as eleições ocorrem no último ano do mandato do governante local, cujo cenário pode estar delineado pela impossibilidade ou ainda a incerteza da reeleição ou pela não apresentação de nova candidatura pelo chefe do executivo. Fatores esses que podem impactar diretamente no interesse do município em apresentar propostas e se conveniar com a União e, conseqüentemente, reduzir investimentos locais, conforme discutido por Sakurai e Filho (2010). Estimativas que concordam com os resultados das eleições locais de 2016, no Rio Grande do Sul, quando ocorreu redução na taxa de sucesso à reeleição dos prefeitos, de 54% para 48% (Monteiro; Ismael, 2018). Ainda, 126 gestores municipais, o correspondente a 36%, desistiram de concorrer à reeleição (Famurs, 2016). Evidências essas que reforçam o argumento de que as finanças municipais influenciam no resultado eleitoral como também influenciam na decisão dos gestores na participação em novos pleitos eleitorais.

As duas últimas variáveis referentes ao fator político correspondem à votação para presidente no último pleito (VPUP) e à fração eleitoral total (FET). A relação negativa com os recursos voluntários, tanto em volume quanto *per capita*, sugere que o executivo federal tende a privilegiar municípios em que o presidente não teve bom desempenho nas últimas eleições. Já o resultado negativo da FET, em termos *per capita*, e

positivo, em valores totais, reflete a relação de recursos recebidos de TVU e a estrutura populacional dos municípios. Quanto mais populoso o município, maior o número de eleitores e maior a captação total de recursos de transferências voluntárias; porém, os maiores volumes de TVMpc se concentram nos municípios menos populosos, em específico naqueles com população inferior a 5.000 habitantes, os quais receberam em média 3,2 e 5,9 vezes mais que aqueles com mais 100.000 habitantes, correspondente aos períodos de 1995 e 2010 (Soares; Melo, 2019) e de 2008 e 2016 (Silva, 2019).

Para o fator redistributivo, cujo objetivo foi examinar o impacto das características socioeconômicas dos municípios sobre a distribuição das transferências, os resultados apresentaram relação inversa e significativa. Condição essa que relaciona a obtenção de maiores volumes de recursos de transferência voluntária, em termos *per capita*, a menores municípios. Esse resultado condiz com a estrutura de distribuição dos recursos de transferências voluntárias, a qual demonstra que municípios com maior captação de recursos, em termos absolutos, são os mais populosos e com maior fração do eleitorado nacional (Soares; Melo, 2016).

Uma exceção é a variável proxy usada para o desenvolvimento municipal (LogIF) que apresentou sinal positivo e significância estatística para os dois modelos. Tais resultados sugerem que os municípios mais desenvolvidos do estado do Rio Grande do Sul acessaram mais recursos de transferências voluntárias, tanto em termos *per capita* como em valores absolutos. Evidências na mesma linha foram encontrados por Bijos (2013) ao analisar os municípios do estado de Minas Gerais.

Em perspectiva analítica, a relação positiva demonstra que a captação de maiores volumes *per capita* de transferências depende de condições estruturais e socioeconômicas, independente do estrato populacional do ente local. Resultado que encontra alinhamento com o ranking das 100 cidades brasileiras mais desenvolvidas, mensurados a partir do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que destacou que, entre esse grupo, as primeiras posições são ocupadas por municípios de pequeno e médio porte (Exame, 2018), condição que reforça o argumento utilizado para explicar a relação estabelecida entre os níveis de desenvolvimento local e os recursos obtidos a partir das TVMs.

5. Conclusões

Os anos recentes são caracterizados por uma conjuntura político-econômica que combina o crescente desequilíbrio fiscal, as distorções provocadas pelos próprios sistemas regulatórios e o esgotamento do modelo federativo vigente, processo que tem se materializado na agravada restrição de recursos públicos, sobremaneira para os municípios que são os entes que enfrentam as maiores limitações orçamentárias, tendo nas transferências voluntárias, recursos de carácter discricionário, como alternativa à expansão dos gastos públicos.

Todavia, a distribuição desses recursos além de heterogênea está condicionada a um conjunto de fatores. Situação que fundamentou a análise dos fatores técnicos, políticos e redistributivos na destinação das transferências voluntárias da União para os municípios do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2008 e 2016. Objetivo que foi testado pela utilização da metodologia de dados em painel decorrente da estrutura dos componentes compor informações temporais e capturar a heterogeneidade entre os municípios.

Os resultados sugerem que, em termos técnicos, os municípios com maior capacidade de obtenção de tributos próprios e com maiores despesas de capital em relação às despesas correntes sobressaem-se na captação de transferências voluntárias. Esses condicionantes foram alocados no contexto da dimensão técnica pela representatividade que tem para capturar os efeitos de capacidade extrativa e de disponibilidade orçamentária para cumprir requisitos regimentais como contrapartidas. A esse aspecto soma-se a sistematização dos convênios por meio do SICONV, em 2008, favorecendo em alguma medida os municípios mais estruturados e com mais capacidade técnica.

O fator político, em grande medida, influenciou negativamente a captação dos recursos de natureza voluntária pelos municípios do estado do Rio Grande do Sul, especificamente aqueles relacionados ao alinhamento partidário do prefeito com partidos que compõem a coalizão do Governo Federal, aos anos de eleições municipais, além da votação para presidente e quanto maior for número de eleitores do município (fração eleitoral total). De outro modo, as transferências voluntárias se elevaram quando o prefeito pertence ao partido do presidente como também em anos de eleições presidenciais. Resultados que corroboram o argumento de que os recursos voluntários, ao elevarem a disponibilidade de recursos aos entes locais, tendem a ser utilizados como parte da estratégia eleitoral presidencial.

E os fatores redistributivos apontaram que a destinação de maiores volumes *per capita* de transferências voluntárias relaciona-se mais com as condições estruturais e socioeconômicas do que com o estrato populacional do municípios, o que indica que esses recursos comportam-se como política distributiva e não redistributiva, dado que não há contundência no direcionamento dos resultados que aponte a *priorização* de municípios com menores índices de desenvolvimento ou que detenham baixos índices de receita própria municipal.

Sumarizando, a distribuição de transferências voluntárias para os municípios do estado do Rio Grande do Sul indica que a estrutura arrecadatória e econômica associada à capacidade de investimento dos entes locais constitui fator relevante à captação desses recursos. Essa estrutura é facilitada pelo alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da república e amplificada em anos de eleições majoritárias.

Conquanto as evidências possibilitem identificar um conjunto de aspectos que indiquem a tendência de seleção dos municípios à obtenção de recursos de natureza discricionária, de acordo com a prática da União, além de se mostrarem úteis aos

agentes públicos para identificação de possíveis lacunas entre os objetivos dessa política de distribuição de recursos federais e os resultados da aplicação dos critérios de rateio, não é possível identificar de forma clara e objetiva quais fatores incidem conclusivamente sobre a descentralização, como também quais efeitos efetivamente produzem.

Ainda, constatou-se que as evidências, sobremaneira do fator político, são suscetíveis ao período analisado, às condições fiscais e à estrutura partidária local. Logo, a utilização de medidas aproximadas para certas variáveis pode limitar a plena aplicação técnica e analítica. Assim sendo, a inclusão de novos fatores como também de mecanismos institucionais e legais de repasse às pesquisas poderá atenuar e/ou suplantiar as limitações encontradas e se constituir em aspectos inovadores para novos estudos.

Referências

- Ames, B. (2003). *Os entraves na democracia no Brasil*. Traduzido por Vera Pereira. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Arretche, M.; Rodden, J. (2004). Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(1): 549-576.
- Baião, A. L.; Couto, C. G. (2017). A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, 23(3):714-753.
- Beck, N.; Katz, J. N. (1995). What to do (and not to do) with time-series cross-section data. *American Political Science Review*, 89(3): 634-647.
- Bijos, D. (2013). Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais. 2013. 119p. *Dissertação* (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília.
- Boadway, R. (2003). The Theory and Practice of Equalization. Queen's Economics Department. *Working Paper n. 1016*.
- BRASIL. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000.
- BRASIL. (2008). *Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008*. Diário Oficial da União, Brasília, DF.
- BRASIL. (2011). *Portaria Interministerial N. 507, de 24 de novembro de 2011*. Diário Oficial da União, Brasília, DF.
- BRASIL. (2015). *Relatório de atividades: Subgrupo de Trabalho Classificação das*

Transferências da União. Brasília: Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União.

BRASIL. (2016). *Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Bremaeker, F. E. J. (2011). Reforma Tributária: Vantagem ou Desvantagem para os Municípios. *Transparência Municipal*. Salvador.

Choi, I. (2001). Unit root tests for panel data. *Journal of International Money and Finance*, 20(2): 249-272.

Ciribeli, J. P.; Miquelito, S.; Massardi, W. O. (2015). Transferências Públicas de Recursos: um Estudo Sobre o Protecionismo Partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2): 72-81.

Dallaverde, A. K. (2016). *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blucher.

Fiorentino, L. C. F. D. (2010). As Transferências Intergovernamentais no Federalismo Fiscal brasileiro. 2010. 241p. *Dissertação* (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Fiorentino, L. C. F. D. (2010). As Transferências Intergovernamentais no Federalismo Fiscal brasileiro. 2010. 241p. *Dissertação* (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *CGD Working Paper, n. 314*. Washington, DC: Center for Global Development.

Greene, W. H. (2012). *Econometric Analysis*. Pearson. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Harris, R. D. F.; Tzavalis, E. (1999). Inference for unit roots in dynamic panels where the time dimension is fixed. *Journal of Econometrics*, 91(1): 201-226.

Hsiao, C. (1986). *Analysis of panel data*. Cambridge: Cambridge University Press.

IBGE. (2019). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 jun. 2019.

Linhares, P. T. F. S.; Messenberg, R. P.; Bertoni, R. B.; Moura, N. C. (2016) Cooperação Vertical em Investimentos Federais Realizados por Municípios. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada.

Lowi, T. J. (1966). *Distribuição, Regulação, Redistribuição: As Funções do Governo*. Norton Company Inc: New York.

Marques Junior, L. S.; Oliveira, C. A.; Lagemann, E. (2012). Fiscal Policy as a Game among the Union, the States and Municipalities in Brazilian Fiscal. *Economic Analysis*

of Law Review, 3(1): 223-245.

Marques, L. D. (2000). *Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão da literatura*. Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto.

Martins, J. C. A. (2010). A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira. 2010. 134p. *Dissertação* (Mestrado em Direito do Departamento de Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Massardi, W. D. O.; Abrantes, L. A. (2016). Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 1(6): 173-187.

Mendes, M. (2004). Federalismo Fiscal. In: Biderman, C.; Arvete, P. (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1. ed. 2004. Rio de Janeiro: Elsevier.

Mendes, M.; Miranda, R. B.; Cósio, F. B. (2008). *Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília.

Monteiro, G. T.; Ismael, R. (2018). *O Brasil nas urnas: eleições municipais 2016*. 1 ed. Rio de Janeiro: Gramma.

Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista Administração Pública*, 50(1): 151-166.

Moutinho, J. A.; Kniess, C. T. (2017). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. *Revista de Gestão e Projetos*, 8(1): 90-101.

Moutinho, J. A.; Kniess, C. T.; Maccari, E. A. (2013). A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 12(1): 181-207.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. United States of America: Harcourt Brace Jovanovich.

Pereira, P. M.; Bender Filho, R.; Matos, S. A.; Xisto, G. (2019). Transferências constitucionais e arrecadação pública: análise comparativa do FPM nos municípios do Rio Grande do Sul entre 2009 e 2016. *Estudo & Debate, Lajeado*, 26(4): 220-239.

Pereira, R. J. A.; Costa, M. L. L. A. (2017). Capacidade Burocrática Local e alocação de transferências federais para os municípios brasileiros. *Anais...* 9o Congresso Latino-americano de Ciência Política. Montevideu: Associação Latino-americana de Ciência Política.

Pesaran, M. H. (2004). *General diagnostic test for cross section dependence in panels*.

University of Cambridge.

Rezende, F. A. (2006). *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 382p.

Rogoff, K.; Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1): 1-16.

Sakurai, S. N.; Menezes-Filho, N. (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148(1): 233-247.

Sakurai, S. N.; Menezes-Filho, N. A. (2008). Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, 137(1): 301-314.

Shah, A. A. (2006). *Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Washington DC: World Bank Policy Research.

Simão, J. B.; Orellan, V. I. (2015). Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. *Estudos Econômicos*, 45(1): 33-63.

Siqueira, F. F. (2016). *Ciclo Político: Uma Revisão Literária*. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Soares, M. M., Neiva, R. P. (2011). Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States. *Brazilian Political Science Review*, 5(2): 99-116.

Soares, M. M.; Melo, B. G. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista Administração Pública*, 50(4): 539-562.

Soave, G. P.; Gomes, F. A. R.; Sakurai, S. N. (2016). Efeitos do gasto do governo sobre o consumo privado: Evidências de países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Estudos Econômicos*, 46(1): 5-41.

Tribunal de Contas da União. (2016). *Acórdão nº 544/2016*. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 09 de maio, 2016.

Wooldridge, J. M. (2003). Cluster-sample methods in applied econometrics. *American Economic Review*, 93(2): 133-138.

Agradecimentos

Esse trabalho conta com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

 Este artigo está licenciado com uma *CC BY 4.0 license*.