



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
e Gestão de Políticas Públicas

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

RODRIGO DE OLIVEIRA STUCKERT

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS ESTRATÉGICAS:
UMA ANÁLISE PARA AS REGIÕES SUL E SUDESTE DO BRASIL**

Brasília-DF
Dezembro/2021

RODRIGO DE OLIVEIRA STUCKERT

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS ESTRATÉGICAS:
UMA ANÁLISE PARA AS REGIÕES SUL E SUDESTE DO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Soares Bugarin

Brasília-DF
Dezembro/2021

dS932t Stuckert, Rodrigo de Oliveira
Transferências Intergovernamentais Estratégicas: uma análise para as regiões Sul e Sudeste do Brasil / Rodrigo de Oliveira Stuckert; orientador Maurício Soares Bugarin. – Brasília, 2021.
36p. : il.

Dissertação (Mestrado – Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, 2021.

1. Federalismo fiscal. 2. Transferências partidárias estratégicas. 3. Alinhamento político. I. Bugarin, Maurício Soares, orient. II. Universidade de Brasília III. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública. IV. Mestre.

CDU 336.1

RODRIGO DE OLIVEIRA STUCKERT

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS ESTRATÉGICAS:
UMA ANÁLISE PARA AS REGIÕES SUL E SUDESTE DO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Economia pelo
Programa de Pós-Graduação em Economia da
Universidade de Brasília.

Aprovado em __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Maurício Soares Bugarin
Departamento de Economia – UnB
Orientador

Prof.^a Dra. Ana Carolina Pereira Zoghbi
Departamento de Economia – UnB
Membro Interno

Prof. Dr. Rodrigo Araújo Schneider
Economics Department – Skidmore College
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, em especial meus pais, por estarem sempre ao meu lado me dando força. Devo o que sou a você, pai, e honrarei a sua memória.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Mauricio Soares Bugarin, por sua paciência, dedicação e ensinamentos transmitidos ao longo desses meses de trabalho. Pela compreensão nos momentos de dificuldade, sempre me mantendo no rumo certo.

Aos Professores Dra. Ana Carolina Pereira Zoghbi e Dr. Rodrigo Araújo Schneider, pelos valiosos comentários e contribuições.

Aos meus colegas de mestrado, pela amizade, convivências, e trocas de conhecimentos ao longo do curso.

Ao Fernando Almeida Barbalho, pelas orientações fornecidas quanto ao uso das bases de dados do Tesouro Nacional.

À Subsecretaria de Finanças do Estado do Rio de Janeiro (SUBFIN), pela pronta disponibilização dos dados dos convênios de despesa do estado do Rio de Janeiro a partir de julho de 2019.

Agradeço também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo financiamento desta pesquisa.

RESUMO

Este trabalho analisa a influência do alinhamento partidário entre os chefes das três esferas de governo – federal, estadual e municipal – para testar a hipótese de “transferências partidárias estratégicas”, que propõe que prefeitos alinhados ao presidente receberiam mais transferências voluntárias federais, mas apenas no caso em que o governador não fosse também alinhado ao presidente. Utilizam-se, para tanto, dados dos municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil para o período de 2013 a 2019, utilizando modelos de efeitos fixos. Os resultados econométricos confirmam a hipótese testada.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Transferências partidárias estratégicas. Alinhamento político.

ABSTRACT

This paper uses for the first time data on Brazilian Southern and Southeastern states' voluntary transfers to tests the "strategic partisan transfers hypothesis", which states that mayors from the same party as the president receive higher federal transfers compared to those from other parties, but only if the municipality state's governor does not belong to the president's party. Using fixed effects models and a dataset covering the period from 2013 to 2019, the empirical analysis supports the strategic partisan transfers hypothesis.

Keywords: Fiscal federalism. Strategic partisan transfers. Political alignment.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatísticas descritivas das variáveis	26
Tabela 2 - Estimativas de fixos para o alinhamento partidário nas transferências voluntárias da União	27
Tabela 3 - Estimativa de fixos para o alinhamento partidário nas transferências voluntárias da União, utilizando regressão em duas etapas	30

LISTA DE ABREVIATURAS

EUA	Estados Unidos da América
FINBRA	Finanças do Brasil
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
POLS	Mínimos Quadrados Ordinários Empilhados
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDD	<i>Regression Discontinuity Design</i>
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
SPTH	<i>Strategic Partisan Transfers Hypothesis</i>
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUBFIN	Subsecretaria de Finanças do Estado do Rio de Janeiro
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TVE	Transferências Voluntárias dos Estados
TVU	Transferências Voluntárias da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	13
2.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	14
2.3 RELEVÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS	15
3 REVISÃO DE LITERATURA	17
3.1 CORE-VOTERS X SWING-VOTERS.....	20
3.2 TRANSFERÊNCIAS PARTIDÁRIAS ESTRATÉGICAS	21
4 MÉTODOS E DADOS	23
4.1 METODOLOGIA	23
4.2 OS DADOS.....	24
5 RESULTADOS EMPÍRICOS	27
5.1 OS MODELOS BÁSICOS	27
5.2 EXTENSÕES.....	30
6 CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS	34

1 INTRODUÇÃO

As transferências intergovernamentais têm participação importante nas receitas dos entes subnacionais brasileiros, tendo ganhado relevância sobretudo após a Constituição Federal de 1988 (MENDES *et al.*, 2008). Em 2019, elas responderam por cerca de 45% de toda a receita orçamentária dos municípios. Em muitos casos essa proporção passa dos 70%, de tal sorte que chegam a representar uma fatia maior das receitas de muitos municípios que sua arrecadação própria com impostos.¹

Apesar de basear-se sobretudo em aspectos redistributivos e de melhoria na eficiência alocativa de serviços públicos (OATES, 1999; BUGARIN *et al.*, 2010), o uso de tais transferências também pode se dar por motivações partidárias e eleitoreiras (FERREIRA; BUGARIN, 2005, 2007).

Até recentemente, duas teorias predominaram na literatura sobre o tema. A hipótese dos *swing-voters* pressupõe que mandatários favoreceriam localidades com maior proporção de eleitores indecisos (LINDBECK; WEIBULL, 1987). A hipótese dos *core-voters*, proposta por Cox e McCubbins (1986), por outro lado, prevê que políticos avessos ao risco privilegiariam seus redutos mais fiéis.

No entanto, cabe destacar que a maior parte da literatura sobre transferências intergovernamentais e alinhamento partidário tem se limitado à relação entre dois níveis de governo, a saber, federal-municipal ou estadual-municipal, com exceção dos artigos mais recentes de Bugarin e Marciniuk (2017) e Garofalo (2019). A contribuição do presente trabalho é, portanto, explorar o elo recentemente sugerido entre os três níveis de governo, levando em conta como as transferências estaduais para os municípios poderiam influenciar nos repasses federais a eles.

A hipótese testada é que, dentre os municípios com identificação partidária entre prefeito e presidente, aqueles em que o governador do estado correspondente também é do mesmo partido receberiam menos transferências voluntárias federais em comparação aos municípios cujo governador é de partido diferente. Uma possível justificativa subjacente para essa hipótese, conhecida como “hipótese das transferências partidárias estratégicas”, é que, quando o governo estadual é gerido pelo mesmo partido do presidente, o executivo nacional prefere descentralizar a distribuição aos municípios, deixando essa tarefa a cargo do governador estadual, que melhor conhece as necessidades locais.

¹ Estimativas próprias com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

A base de dados utilizada no presente trabalho abrange o período de 2013 a 2019 para os municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil. Optou-se pelo uso dessas regiões por serem as únicas até a data de desenvolvimento desta pesquisa em que todos os estados disponibilizam informações completas, em fontes públicas, acerca dos convênios de saída celebrados com seus municípios.

O período utilizado teve como limitantes, por um lado, a base de dados dos convênios de saída de Santa Catarina — para os quais estão disponíveis na íntegra apenas aqueles com alguma movimentação financeira a partir de 2013 — e, por outro, pelos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), para a qual ainda não foram divulgados os microdados do ano de 2020.

Os resultados indicam uma diferença nos repasses voluntários federais entre dois grupos de municípios com identificação partidária com o presidente. Aqueles municípios em que tanto o governador quanto o prefeito são do mesmo partido que o presidente recebem volumes de transferências voluntárias federais aproximadamente 16,5% menores por habitante em comparação aos municípios em que apenas o prefeito é do mesmo partido. Isso implica em uma redução da ordem de R\$3,59 *per capita* para o ano de 2019. Dessa forma, estudos anteriores que analisavam o efeito do alinhamento entre prefeito e presidente teriam estimativas viesadas para baixo, uma vez que seus resultados envolveriam médias ponderadas entre os dois grupos de municípios alinhados ao presidente.

O presente trabalho busca expandir a contribuição de Bugarin e Marciniuk (2017), adicionando, pela primeira vez, as transferências voluntárias estaduais aos modelos econométricos para testar a hipótese de transferências partidárias estratégicas no Brasil. Tal estudo faz-se importante sobretudo diante da escassez orçamentária federal – o Orçamento Geral da União padece de frequentes contingenciamentos e cortes, apesar das diversas tentativas de ajuste fiscal de longo prazo propostas.

O restante do trabalho é organizado da seguinte forma: a segunda seção aborda o referencial teórico acerca da descentralização fiscal e das transferências intergovernamentais no Brasil. A seção seguinte, por sua vez, contempla uma revisão de literatura sobre o uso político-partidário de tal instrumento orçamentário. Os métodos e dados utilizados na análise empírica são descritos na quarta seção, enquanto, na quinta, são expostos os resultados encontrados. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Segundo Oates (1999), a descentralização fiscal teria, como uma de suas principais finalidades, otimizar a provisão dos bens públicos, buscando melhor eficiência alocativa e permitindo que eles possam ser ofertados de acordo com as preferências de cada localidade. Com efeito, espera-se que os prefeitos e governadores tenham melhor conhecimento das demandas de suas regiões do que o governo central.

O repasse de recursos entre diferentes níveis de governo também pode ser usado para lidar com o provimento de serviços públicos que apresentam externalidades. De fato, o gestor de um município pode optar por alocar menos recursos que o socialmente desejável em educação se espera migração posterior de seus estudantes para outras localidades. Por meio de transferências de níveis superiores de governo para o seu financiamento, é possível buscar padrão mínimo de provisão de tais serviços ao nível subnacional (AHMAD; CRAIG, 1997).

Por fim, uma última função frequentemente citada das transferências intergovernamentais é a equalizadora. Em uma nação, as desigualdades sociais materializam-se não só dentro dos municípios, mas também entre seus estados e regiões. Dessa forma, tais transferências teriam, ainda, a finalidade de diminuir as disparidades regionais observadas em um país, ao se prover proporcionalmente, de modo ideal, mais recursos àquelas regiões com menor nível de desenvolvimento socioeconômico (BUGARIN *et al.*, 2010; MENDES *et al.*, 2008).

No entanto, existe um *trade-off* entre eficiência e equidade nas transferências entre entes federativos. Enquanto governos subnacionais fariam uso mais eficiente dos recursos, o governo central seria capaz de fazer sua distribuição de forma mais equitativa (BAERLOCHER; SCHNEIDER, 2021).

Cabe destacar, ainda, que na presença de motivações eleitoreiras e/ou partidárias, haverá perda de eficiência na alocação dos recursos. As localidades mais favorecidas serão aquelas que trarão maiores ganhos aos agentes políticos, seja em termos de votos ou de apoio no Congresso, e não necessariamente aquelas com os maiores retornos sociais em potencial (FINAN; MAZZOCCO, 2021; BAERLOCHER; SCHNEIDER, 2021).

2.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No Brasil, as transferências de recursos entre os entes da federação dividem-se entre obrigatórias e voluntárias. As transferências obrigatórias podem ser classificadas como legais ou constitucionais, a depender de onde estão previstas. Como exemplo de transferências constitucionais, tem-se o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em relação às transferências legais, pode-se citar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também conhecido como “Merenda Escolar”, e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) como exemplos.

As transferências voluntárias, por sua vez, são caracterizadas, segundo o Art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como a entrega de recursos financeiros a outro ente federativo, desde que não decorram de determinação constitucional, legal ou trate-se de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde, o SUS (BRASIL, 2000). Os repasses ao SUS são tratados de forma separada não por seu tipo de transferência, mas sim por sua relevância (BRASIL, 2005, p. 23).

A operacionalização dos repasses voluntários é feita por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres, tendo como objetivo a realização de obras e/ou a prestação de serviços de interesse recíproco aos partícipes. Dentre os exemplos de obras, pode-se citar a construção de escolas, pontes, estradas e execução de pavimentação asfáltica (BRASIL, 2016). Por simplicidade, optou-se neste trabalho pelo uso da expressão “convênios” como referência aos instrumentos de operação das transferências voluntárias de forma ampla.

A destinação de recursos para os convênios no orçamento federal pode ocorrer de duas formas. A primeira possibilidade é a contemplação nominal do beneficiário, por meio da proposta do Executivo ou de emendas ao Orçamento da União feitas pelos deputados federais ou senadores – as chamadas emendas parlamentares. Uma outra alternativa é a destinação de recursos de um programa orçamentário para alguma região, sem prévia discriminação de beneficiários. Nesse último caso, os municípios são contactados, posteriormente, para manifestação de interesse, após a promulgação da Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2016).

Por fim, cabe destacar que, a nível federal, as transferências voluntárias são disciplinadas pelo Decreto nº 6.170/2007, que instituiu o Sistema de Gestão de

Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) – atualmente conhecido como Plataforma +Brasil –, que faz o registro de todos os convênios e instrumentos congêneres celebrados pela União desde setembro de 2008 (BRASIL, 2007). Esse decreto, por sua vez, é normatizado pela Portaria Interministerial nº 424/2016, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Chefe da Controladoria-Geral da União e alterações posteriores (BRASIL, 2017).

2.3 RELEVÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS

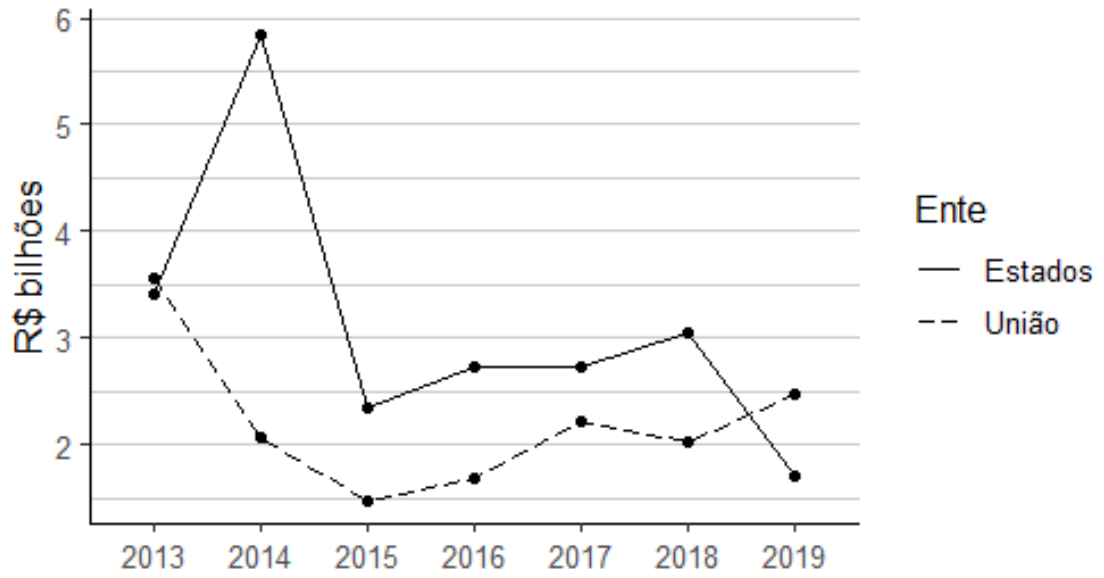
Para fins deste trabalho, foram levados em conta apenas convênios assinados com prefeituras municipais e desconsiderados aqueles relacionados a atividades de saúde, por estarem em grande parte ligados ao Sistema Único de Saúde. Entre 2013 e 2019, foram assinados 36.635 convênios federais com as prefeituras dos 2.859 municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil, no valor total de R\$ 15,5 bilhões (a preços de 2019), resultando em uma média anual de aproximadamente R\$ 2,2 bilhões celebrados.

De forma equivalente, os governos estaduais pactuaram 43.926 convênios com as administrações municipais, totalizando R\$ 21,8 bilhões, ou aproximadamente R\$ 3,1 bilhões por ano. Esses valores, somados, representam cerca de 5,2% do que esses municípios obtiveram com arrecadação própria de impostos no período, aproximadamente R\$ 718,9 bilhões.² Essa proporção aumenta para 9,6% quando desconsiderados os municípios que são capitais de estados.

A Figura 1 mostra a evolução dos montantes assinados em convênios no período. Os convênios federais com os municípios das regiões Sul e Sudeste apresentaram valor máximo para a série em 2013, atingindo um vale em 2015 e seguido de alta gradual nos valores celebrados desde então. Os convênios estaduais, por sua vez, apresentaram aumentos em anos de eleições para os governos de estado (2014 e 2018) e visíveis reduções nos anos subsequentes (2015 e 2019), com seu valor máximo observado tendo ocorrido em 2014. Esse resultado sugere a existência de um ciclo político nas transferências estaduais, conforme sugerido em Ferreira e Bugarin (2005).

² Dados da Secretaria do Tesouro Nacional, deflacionados para 2019.

Figura 1 - Montantes anuais de convênios assinados com as prefeituras das regiões Sul e Sudeste (2013-2019)



Fonte: Plataforma +Brasil, Portais da Transparência Estaduais. Valores deflacionados para dezembro de 2019. Elaborado pelo autor.

3 REVISÃO DE LITERATURA

Em trabalho seminal, Levitt e Snyder (1997) estudam como o uso de recursos federais nos estados pode influenciar o resultado de eleições. Segundo os autores, um aumento de U\$ 100,00 *per capita* nos gastos federais em um distrito eleitoral resultaria em incremento de cerca de 2% nos votos do parlamentar incumbente no pleito subsequente. A maior contribuição do trabalho, no entanto, foi o uso de variáveis instrumentais para contornar o viés de variável omitida referente ao esforço do parlamentar (não observável), tanto na obtenção de recursos federais quanto nas eleições. A variável instrumental proposta foi a média das transferências para todos os distritos do mesmo estado, excluído o próprio distrito. Ainda, como resultado secundário, os autores também apontam que incumbência, por si só, implicaria em vantagem de 5% a 9,5% de votos em relação ao candidato concorrente.

Voltando-se para a Espanha no período de 1993 a 2003, Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008) lançam mão de um modelo de triplas diferenças e apontam que municípios alinhados a níveis de governos superiores recebem volumes aproximadamente 40% maiores em transferências voluntárias de capital em comparação aos não alinhados. No entanto, segundo os autores, municípios liderados por partidos diferentes daqueles dos governos superiores, porém pertencentes também à coalizão superior, não apresentaram diferenças significativas nos recursos recebidos. Isso aconteceria uma vez que os eleitores teriam dificuldade em atribuir os créditos das transferências aos devidos atores envolvidos. Desse modo, as transferências seriam maiores quando o alinhamento fosse direto (mesmo partido).

Em estudo sobre a Índia, no período de 1972 a 1995, Khemani (2007) verifica que estados alinhados ao governo central recebem mais transferências discricionárias que os não alinhados. Entretanto, as transferências constitucionais do governo central, delegadas a uma agência independente, não apresentaram tal viés. O autor também não encontrou repasses maiores em anos eleitorais.

Analisando o período de 1979 a 2002, após a redemocratização de Portugal, Veiga e Pinho (2007) observam que, para o período que eles chamaram de "nova democracia", de 1974 a 1988, municípios alinhados ao Primeiro-Ministro receberam mais recursos do governo central, enquanto que esse fenômeno não teria sido observado no período de "democracia madura", de 1989 a 2002. Os autores também encontram que as transferências seriam maiores nos anos pré-eleitorais.

Voltando-se para a Itália, no período de 1998 a 2010, e lançando mão de modelos de regressão descontínua (RDD), Bracco *et al.* (2015) identificam que prefeitos da coalizão do Primeiro-Ministro que venceram eleições por margens apertadas (até 5% de diferença em relação ao segundo colocado) recebem, em média, volumes 40% maiores de transferências discricionárias em comparação aos não alinhados. Ainda, o efeito do alinhamento seria maior no último ano do mandato, sugerindo a existência de ciclo político-orçamentário.

Para o Brasil, em estudo sobre como as transferências intergovernamentais influenciam os gastos locais, Mendes (2005) aponta que maiores transferências aos municípios brasileiros, sobretudo aquelas menos vinculadas ao nível de atividade municipal, resultam em maiores gastos com o Poder Legislativo local. Assim, haveria uma espécie de “captura” dos recursos por parte de grupos de interesse locais, de modo que as transferências não seriam revertidas integralmente em serviços públicos e obras para a melhoria da qualidade de vida da população. Essa captura seria maior em municípios mais pobres, o que diminuiria a efetividade do uso de transferências como política pública para redução de desigualdades regionais.

Ferreira e Bugarin (2007), por sua vez, argumentam que os eleitores poderiam optar por não reconduzir um prefeito competente caso esperassem que um concorrente menos competente, porém apoiado pelo governador do estado, trouxesse mais recursos para o município por meio de transferências voluntárias. De fato, em um dos primeiros estudos empíricos sobre transferências intergovernamentais e alinhamento partidário para o Brasil, no período de 1998 a 2004, os autores observam que prefeitos de partidos da coligação do governador e/ou do mesmo partido que o presidente receberiam mais recursos discricionários que suas contrapartes. Isso implicaria que as transferências voluntárias não teriam motivações exatamente técnicas e poderiam, de fato, ser utilizadas com fins eleitorais.

Seguindo linha similar, Soares e Melo (2016) analisam quais seriam os principais determinantes das transferências voluntárias da União (TVU) para os municípios brasileiros: razões técnicas, redistributivas ou motivações político-partidárias. Utilizando base de 1995 a 2010 para os convênios celebrados, os autores verificam que prefeitos alinhados ao presidente, fossem eles do mesmo partido ou de legendas da base aliada governo federal, receberiam mais recursos que suas contrapartes. As TVUs teriam, desse modo, caráter sobretudo político-partidário. Além disso, assim como em outros trabalhos, foi verificada a existência de ciclo eleitoral

relacionado às transferências, com aumento dos valores observados nos anos de pleito eleitoral, principalmente naqueles de eleições presidenciais.

Fazendo uso de RDD para eleições acirradas, para o período de 1997 a 2008 no Brasil, Brollo e Nannicini (2012) observam que municípios com prefeitos incumbentes que foram candidatos à reeleição e eram de partidos da coalizão nacional do presidente receberam, da União, em seus dois últimos anos de mandato, volumes cerca de 33% maiores em recursos discricionários para investimentos que aqueles não alinhados. Essa relação, no entanto, não é verificada para os outros dois anos de mandato.

É válido destacar que os autores identificam efeito maior quando o prefeito era apenas da base aliada do presidente em comparação a quando ele pertencia ao mesmo partido. Isso pode sugerir que o presidente teria interesse maior em manter uma base coesa do que em agradar seus correligionários. Os resultados sugerem também que o efeito do alinhamento nas transferências é maior quando ele pode trazer ganhos políticos mais acentuados para o presidente, tais como em municípios em que o prefeito não é alinhado ao governo estadual, em municípios com maior comparecimento nas eleições e naqueles em que o prefeito está em seu primeiro mandato.

Utilizando modelo de triplas diferenças similar ao de Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008), Sakurai e Theodoro (2020) verificam se o alinhamento entre prefeitos e níveis superiores de governo resultariam em maiores transferências discricionárias para os municípios brasileiros, para o período de 1999 a 2012. Assim como Brollo e Nannicini (2012), os autores observam efeito positivo para o caso das transferências de capital, mas que não se estenderia às transferências correntes.

Analisando as relações entre Executivo e Legislativo Federal, Baerlocher e Schneider (2021) encontram que parlamentares alinhados ao governo federal têm suas emendas liberadas, em média, nove meses mais rápido que aqueles não alinhados. Os autores argumentam que, de modo geral, os parlamentares não teriam muitos incentivos para apoiar a agenda presidencial; dessa forma, o Executivo usaria a liberação de emendas a seu favor para garantir maior apoio e coesão de sua base no Congresso.

Por fim, voltando-se também às emendas parlamentares, Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) analisam a influência dos deputados federais nas transferências aos municípios, fazendo uso do indicador de Quociente Locacional de Bendavid-Val para

estipular as bases eleitorais dos partidos dentro de cada estado. Os resultados sugerem que existe, também, motivação partidária nas emendas propostas pelos deputados federais: municípios em que se verificava identidade partidária entre o Poder Legislativo Federal e o Poder Executivo Municipal receberam cerca de R\$ 3,24 *per capita* a mais em transferências em comparação àqueles em que não se observava tal identidade, em valores de 2014³.

3.1 CORE-VOTERS X SWING-VOTERS

Até recentemente, a maior parte da literatura sobre transferências intergovernamentais dividia-se entre as hipóteses de *core-voters* e *swing-voters*, ou algo como “eleitores fiéis” e “eleitores indecisos”.

A hipótese dos *core-voters*, constante em Cox e McCubbins (1986), prevê que candidatos à reeleição avessos ao risco tenderão a direcionar recursos para seu eleitorado mais fiel, de forma a assegurá-lo. Os autores também sugerem que candidatos concorrentes (não incumbentes) tenderiam a ser mais propensos ao risco, tendo mais incentivos, assim, em direcionar suas promessas aos *swing-voters*, aquela fatia do eleitorado que não penderia muito para nenhum candidato.

Kauder, Potrafke e Reischmann (2016) analisam as transferências voluntárias do estado alemão de Rhineland-Palatinate para seus municípios no período de 2008 a 2011 e encontram resultados favoráveis à hipótese de *core-voters*. O estudo demonstrou que, para cada ponto percentual adicional de votos no partido que controlava o governo estadual, o município recebia quantias 1,4% maiores em transferências voluntárias do estado – ou um aumento de 14,9% para cada desvio-padrão adicional de votos. Cabe ressaltar, no entanto, que apenas um partido governou o estado no período analisado – o SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*). Ansolabehere e Snyder (2006) encontram também resultados favoráveis a essa hipótese para os Estados Unidos da América (EUA) no período de 1957 a 1997, onde os estados enviaram mais recursos para os condados em que seus partidos receberam mais votos.

A hipótese dos *swing-voters* foi apresentada formalmente pela primeira vez, até onde se sabe, em Lindbeck e Weibull (1987). Segundo os autores, os partidos políticos

³ Leia em Bugarin e Ferreira (2021) uma cuidadosa revisão sobre a literatura das transferências partidárias.

priorizariam, em suas propostas redistributivas, aqueles grupos com pouca ou nenhuma preferência partidária. Tal hipótese encontra amparo em Wright (1974) que, em estudo sobre os EUA da década de 1930, governado pelo Partido Democrata de Franklin Roosevelt, aponta que quanto maior a volatilidade do percentual de votos democratas em um estado, maiores seriam as transferências do governo federal para aquela região.

Para a Índia, Khemani (2007) encontra resultado favorável para a hipótese de *swing-voters*. Dentre os estados alinhados ao governo central, aqueles em que o partido do Primeiro Ministro apresentasse desempenho mais modesto nas eleições para o Legislativo nacional receberiam mais recursos. Em seu estudo para Portugal, Veiga e Pinho (2007) também encontram evidências favoráveis aos *swing-voters* e contrárias aos *core-voters*. Municípios com eleições locais mais acirradas receberiam mais recursos do governo central.

Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008), por sua vez, testam tal hipótese para a Espanha no período de 1993 a 2003 e encontram resultado favorável; no entanto, em quase todos os modelos a variável (margem de diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais) foi não significativa.

Kauder, Potrafke e Reischmann (2016), no entanto, encontram resultado desfavorável aos *swing-voters* em estudo para o estado alemão de Rhineland-Palatinate no período de 2008 a 2011. Para o Brasil, Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) verificam que quanto maior a competitividade da eleição para prefeito, menores tenderiam a ser as transferências voluntárias nos anos subsequentes, de modo que os políticos prefeririam investir em seus eleitores fiéis (*core-voters*) em detrimento àqueles indecisos (*swing-voters*).

Por fim, Ansolabehere e Snyder (2006) também encontram resultados desfavoráveis a essa hipótese: segundo os autores, os modelos tradicionais de *swing-voters* não levam em conta o efeito dos gastos públicos no comparecimento eleitoral e, de fato, eles observam que maiores níveis de gastos teriam impacto significativo na ida dos eleitores às urnas nos pleitos subsequentes.

3.2 TRANSFERÊNCIAS PARTIDÁRIAS ESTRATÉGICAS

Para além do debate sobre *core-voters* e *swing-voters*, Bugarin e Marciniuk (2017) cunharam a hipótese das transferências partidárias estratégicas (*Strategic Partisan Transfers Hypothesis* ou SPTH). Até então, observava-se na literatura que

presidentes costumavam transferir mais recursos discricionários para prefeitos aliados – fossem eles do mesmo partido ou de partidos de sua base de apoio. No entanto, os autores elaboraram tese argumentando que isso aconteceria com maior intensidade quando o governador do estado não fosse também aliado ao presidente.

No caso em que os chefes do Executivo das três esferas fossem alinhados, o presidente preferiria enviar recursos para o governador, que, por sua vez, conheceria melhor as necessidades de cada município de seu estado. O governador, então, encarregar-se-ia de realizar as transferências para o município, de forma mais eficiente que o presidente. No entanto, o controle para as transferências estaduais no modelo foi deixado como sugestão para trabalhos futuros.

Em trabalho similar, mas voltado ao contexto norte-americano, Garofalo (2019) testa tal hipótese incluindo as transferências voluntárias dos estados (TVE) para seus condados no modelo econométrico, utilizando dados do período de 1982 a 2002. Os resultados indicam que, dentre os municípios alinhados ao presidente, aqueles situados em estados também alinhados receberiam transferências federais *per capita* 7% menores que os localizados em estados com governador de partido diferente. No entanto, não foram verificados efeitos significativos referentes ao alinhamento do estado com o governo central para o caso de municípios com prefeitos de partido diferente.

4 MÉTODOS E DADOS

Busca-se, neste capítulo, verificar a presença do uso estratégico de transferências voluntárias do governo federal para municípios alinhados, seguindo metodologia análoga à de Bugarin e Marciniuk (2017), com a adição do controle para as transferências voluntárias estaduais, assim como em Garofalo (2019). A amostra é composta pelos municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil, abrangendo os estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

Até o momento, essas regiões são as únicas em que todos os estados contam com dados disponíveis em fontes públicas contendo as informações sobre as datas de assinatura de seus convênios de saída com prefeituras, órgãos concedentes – responsáveis pela transferência dos recursos financeiros –, e valores celebrados dos repasses.

4.1 METODOLOGIA

A hipótese testada é que municípios com identificação partidária entre o prefeito e presidente recebem mais TVUs que aqueles não alinhados, mas apenas quando o governador do estado correspondente não é também alinhado. Para tanto, é estimada a equação (1) por meio de modelo de efeitos fixos:

$$TVU_{jit} = \beta_0 + \beta_1 \cdot PrefPresApenas_{jit} + \beta_2 \cdot PrefGovPres_{jit} + \mathbf{b} \cdot \mathbf{X}'_{jit} + \mathbf{D}_t + \mathbf{u}_j + e_{jit} \quad (1)$$

Em que o subscrito j representa o município, i corresponde ao seu estado e t identifica o período de tempo; TVU_{jit} são as transferências voluntárias da União para o município; $PrefPresApenas_{jit}$ é uma variável que recebe o valor 1 se o presidente e o prefeito forem do mesmo partido, mas o governador correspondente pertencer a outra legenda; $PrefGovPres_{jit}$ é uma *dummy* que assume valor 1 se o prefeito do município e o governador do estado forem ambos do mesmo partido que o presidente, e zero caso contrário; \mathbf{X}'_{jit} é um vetor de características fiscais, sociodemográficas e políticas dos municípios; \mathbf{D}_t é um vetor de *dummies* de ano; \mathbf{u}_j são efeitos fixos ao nível municipal; e e_{jit} corresponde ao termo de erro.

Busca-se estimar o efeito do alinhamento do governador com o presidente nas transferências federais aos municípios, dado que o prefeito é, também, alinhado ao governo central. O efeito estimado será, portanto, a diferença entre os resultados esperados para os municípios com alinhamento triplo ($\hat{\beta}_2$) e aqueles com alinhamento simples ($\hat{\beta}_1$), a saber, $\hat{\beta}_2 - \hat{\beta}_1$. O pacote estatístico utilizado neste trabalho foi o Stata 15.1.

Por fim, cabe ressaltar que, no ano de 2016, ocorreu o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT). Como consequência, seu vice, Michel Temer (PMDB), assumiu interinamente a presidência no fim do dia 12 de maio e tomou posse de forma definitiva em 31 de agosto do mesmo ano. Uma vez que cerca de 95% dos valores de TVUs celebrados em 2016 foram assinados do dia 13 de maio em diante, optou-se por considerar aquele ano como sendo de governo do PMDB para fins da mensuração dos alinhamentos partidários.

4.2 OS DADOS

As análises são feitas com base em um painel não balanceado contendo 2.859 municípios⁴, abrangendo os anos de 2013 a 2019. A escolha de tal período deu-se pela disponibilidade de informações para os convênios de saída – aqueles em que o estado configura como concedente dos repasses – do estado de Santa Catarina, que contam com informações completas a partir de 2013. O período final da amostra teve como limitação os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), para os quais ainda não se encontram disponíveis as informações referentes ao ano de 2020. Tal base foi utilizada para calcular uma *proxy* para o Índice de Gini municipal, como medida de desigualdade de renda local.

Foram utilizados dados dos convênios celebrados entre as prefeituras municipais e a União, obtidos junto à Plataforma +Brasil, como medida para as TVUs para o período de 2013 a 2019. Foram removidos da amostra os convênios federais firmados pelo Ministério da Saúde, uma vez que os repasses para o SUS não entram na classificação de transferências voluntárias segundo a LRF, e considerados apenas aqueles cujo conveniente – o beneficiário dos recursos – apresentava como natureza

⁴ O painel é desbalanceado sobretudo por nem todos os municípios enviarem a totalidade dos seus dados fiscais para a Secretaria do Tesouro Nacional para a elaboração do FINBRA ano a ano.

jurídica “Administração Pública Municipal”. Os valores foram tomados pelos montantes dos repasses firmados e agrupados pelo ano de assinatura dos convênios.

O tratamento dos dados para os convênios celebrados entre os governos estaduais e as prefeituras municipais (TVE) seguiu metodologia similar, desconsiderando-se aqueles em que o órgão concedente se tratava de Secretaria Estadual de Saúde ou Fundo Estadual de Saúde.

Tais dados foram coletados junto aos respectivos Portais da Transparência, para o caso do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul⁵; aos seus portais de Dados Abertos, para o Espírito Santo e Minas Gerais; e às páginas das Secretarias de Fazenda competentes, no caso do Rio de Janeiro e São Paulo. Em especial, os dados referentes aos convênios celebrados pelo governo fluminense em datas posteriores a julho de 2019 foram fornecidos pela Subsecretaria de Finanças do Estado do Rio de Janeiro (SUBFIN), via solicitação de informação.

Como controles adicionais, foram utilizados dados fiscais e socioeconômicos dos municípios, bem como características pessoais dos prefeitos. As variáveis fiscais foram obtidas por meio do sistema FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Foram coletadas a arrecadação própria com impostos dos municípios (Impostos), suas despesas com pessoal (Pessoal) e as despesas com investimentos (Investimentos).

As variáveis socioeconômicas utilizadas, por sua vez, foram o logaritmo natural da população (Populacao), obtido junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como o Índice de Gini (IndiceGini), calculado por meio das declarações da RAIS.⁶

Como características pessoais dos prefeitos, utilizou-se o sexo do prefeito (Sexo), a idade (Idade) e o grau de instrução (Escolaridade), como uma *proxy* para sua experiência; bem como uma *dummy* se o prefeito estava em segundo mandato ou não (SegundoMandato), para captar mandatários com possibilidades de reeleição. Essas informações foram obtidas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para os pleitos de 2012 e 2016. A inclusão da margem percentual de votos do candidato

⁵ Cabe ressaltar que antes de 22/01/2016, o Portal de Convênios e Parcerias do Rio Grande do Sul não distinguia parcerias e convênios, de modo que ambos os tipos de repasses eram classificados como convênios.

⁶ Sabe-se que os registros da RAIS não abrangem o setor informal do trabalho, que representa parte significativa do mercado de trabalho no Brasil. No entanto, optou-se pelo uso dessa *proxy* pela ausência de dados a nível municipal para essa variável posteriores ao Censo Demográfico de 2010.

vencedor para o segundo colocado não foi considerada neste trabalho, mas sua inclusão fica como sugestão para trabalhos futuros.⁷

Por fim, vale mencionar que todas as variáveis monetárias, incluindo a variável dependente, foram deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano de 2019 e calculadas em valores *per capita*, aplicando-se o logaritmo natural em seguida.⁸ Dessa forma, os coeficientes relacionados a essas variáveis podem ser interpretados em termos de elasticidades.

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas das variáveis

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>TVU</i>	19.714	2,8546	1,9718	0	8,90
<i>PrefPresApenas</i>	19.974	0,1024	0,3032	0	1
<i>PrefGovPres</i>	19.974	0,0385	0,1923	0	1
<i>TVE</i>	19.714	2,7090	2,0596	0	8,23
Impostos	19.647	5,4101	0,8007	1,53	9,07
Pessoal	19.698	7,5131	0,3830	2,37	9,13
Investimentos	19.678	5,5158	0,8690	-1,16	8,88
Populacao	19.714	9,3681	1,2572	6,67	16,32
IndiceGini	20.013	0,2947	0,0536	0,13	0,71
Sexo	19.974	0,9138	0,2806	0	1
Idade	19.974	51,4457	10,1346	22	93
Escolaridade	19.974	6,6986	1,6471	2	8
SegundoMandato	19.974	0,2154	0,4111	0	1

Fonte: elaborado pelo autor.

⁷ Testou-se, também, a inclusão da distância ideológica do partido do prefeito em relação ao partido do presidente, de forma análoga à proposta por Power e Rodrigues-Silveira (2019). Os resultados não foram significantes, porém encontram-se disponíveis sob demanda.

⁸ Adicionou-se R\$ 1,00 às variáveis de transferências antes do uso do logaritmo, para evitar problemas relacionados ao cálculo do logaritmo natural de zero (KAUDER, 2016).

5 RESULTADOS EMPÍRICOS

5.1 OS MODELOS BÁSICOS

Inicialmente, estimou-se um modelo base (Modelo 1) apenas com as variáveis de interesse, sem a inclusão das variáveis de controle, utilizando painel com efeitos fixos. O teste F de Chow resultou em uma estatística $F(9,2857) = 135,69$, com $Prob > F = 0,0000$, o que sugere que modelos de efeitos fixos são mais indicados a mínimos quadrados ordinários empilhados (POLS). Para confirmar que modelos de efeitos fixos são preferíveis para os testes propostos em relação a modelos de efeitos aleatórios, procedeu-se com o Teste de Hausman. Obteve-se a estatística $\chi^2(9) = 58,72$, com $Prob > \chi^2 = 0,0000$. Dessa forma, conclui-se que, de fato, modelos de efeitos fixos são preferíveis.

A Tabela 2 apresenta os resultados dos modelos estimados. O Modelo 2 traz as estimativas com o uso das variáveis de controle propostas. Para a obtenção da diferença entre as duas variáveis de interesse, bem como do erro-padrão correspondente, utilizou-se a função “*lincomestadd*” do Stata (ZIPPERER, 2018), um *wrapper* ou invólucro da função “*lincom*” original.

A variável *PrefPresApenas* foi significativa ao nível de 1% em ambos os modelos, de tal sorte que prefeitos do mesmo partido do presidente, situados em estados governados por outros partidos, receberiam volumes cerca de 26% maiores em recursos voluntários *per capita* da União em comparação a prefeitos de outros partidos. Para o ano de referência, 2019, isso implica em um acréscimo de R\$5,53 transferidos por habitante.

Tabela 2 - Estimativas de fixos para o alinhamento partidário nas transferências voluntárias da União

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2
<i>PrefPresApenas</i> : $\hat{\beta}_1$	0,259*** (0,049)	0,260*** (0,049)
<i>PrefGovPres</i> : $\hat{\beta}_2$	0,090 (0,073)	0,095 (0,073)
TVE	0,026*** (0,009)	0,026*** (0,009)
Impostos		0,033 (0,064)
Pessoal		-0,331** (0,142)
Investimentos		-0,012

		(0,025)
Populacao		-2,403***
		(0,776)
IndiceGini		-0,073
		(0,669)
Sexo		0,049
		(0,078)
Idade		-0,005**
		(0,002)
Escolaridade		0,004
		(0,015)
SegundoMandato		-0,321***
		(0,040)
Constante	3,312***	28,437***
	(0,041)	(9,199)
R ² <i>within</i>	0,074	0,079
Observações	19.675	19.582
Municípios	2.858	2.858
Combinação linear de estimadores		
$\hat{\beta}_2 - \hat{\beta}_1$	-0,170**	-0,165**
	(0,084)	(0,084)

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: Erros padrão robustos agrupados ao nível dos municípios reportados em parênteses. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Por outro lado, a *dummy PrefGovPres*, que mensura o efeito do alinhamento simultâneo entre as três esferas de governo, foi não significativa em nenhum dos modelos, assim como encontrado por Bugarin e Marciniuk (2017). Isso sugere que, no caso em que o governador do estado correspondente também é aliado, o município é praticamente indiferente para o presidente, de seu ponto de vista estratégico, em relação a um município não alinhado. A ideia é que haveria uma delegação, por parte do presidente, da responsabilidade de transferir recursos aos municípios, ao governador do estado em tais casos.

Em linha com o previsto, a diferença dos coeficientes estimados de *PrefPresApenas* e *PrefGovPres* foi negativa e significativa ao nível de 5% em todos os modelos. Um município em que tanto o seu prefeito quanto o governador de seu estado são do mesmo partido que o presidente recebe, em média, aproximadamente 16,5% menos TVUs *per capita* que um município em que o prefeito é alinhado ao presidente, mas o governador não. Para o ano de referência, municípios com alinhamento simples receberam valores estimados de R\$26,75 por habitante, contra

R\$23,16 daqueles com identificação partidária tripla, uma diferença de R\$3,59 a preços de 2019.⁹

Esse resultado é favorável à hipótese de Transferências Partidárias Estratégicas, de modo que existem indícios de que o Poder Executivo Federal de fato privilegiaria os prefeitos com identificação partidária. No entanto, no caso em que o governador fosse também do mesmo partido, o presidente poderia contar que o governo estadual se encarregaria de realizar os repasses às prefeituras, diminuindo, assim sua contribuição aos municípios.

A variável Populacao também foi significativa ao nível de 1%, porém com coeficiente negativo. Dessa forma, municípios mais populosos receberiam menos transferências federais *per capita*, o que pode sugerir a existência de retornos de escala nos repasses. O Índice de Gini, por sua vez, não foi significativo, o que pode indicar que a desigualdade de renda, ao menos a nível local, não exerce forte influência na alocação dos recursos federais discricionários. Esse resultado sugere que o princípio de equalização subnacional das transferências voluntárias não está sendo verificado no caso das regiões sul e sudeste do país.

As despesas com pessoal, por sua parte, foram significativas ao nível de 5%, sugerindo que municípios com folhas de pagamento mais onerosas sofreriam uma certa “punição” por parte do Poder Central. No entanto, essa variável pode estar correlacionada com o nível de renda local, devendo ser analisada com cautela.

Por fim, os resultados sugerem também que prefeitos de segundo mandato, logo, sem a possibilidade legal de reeleição, receberiam volumes aproximadamente 32% menores em transferências voluntárias do governo federal em comparação àqueles em primeiro mandato, uma redução de aproximadamente R\$6,82 *per capita* para o ano de 2019. Isso indica que o poder de *lobby* de um prefeito é menor em um segundo mandato, sugerindo possivelmente um caráter mais personalístico e menos partidário da política brasileira, como apontado por Samuels (2003). As demais variáveis de controle foram, de forma geral, não significativas.

⁹ Considerando que a população municipal média na amostra é de aproximadamente 40.500 habitantes, o efeito do alinhamento partidário triplo é da ordem de R\$145.395,00 ao ano por município. Esse valor é o equivalente ao custo de construção de uma quadra poliesportiva ou a aquisição de 1,7 tratores agrícolas por município por ano.

5.2 EXTENSÕES

Como abordagem alternativa, de modo a obter estimativas mais “limpas” dos efeitos estimados, efetuou-se a regressão do Modelo 2 em duas etapas. Na primeira, regrediu-se a variável TVU contra todos os estimadores, com exceção das *dummies* de alinhamento, salvando-se os resíduos da regressão. No segundo estágio, os resíduos da primeira regressão foram regredidos contra as *dummies* de alinhamento, apenas. A intuição foi remover o efeito das TVEs nas transferências federais antes de estimar o efeito do alinhamento partidário na variável dependente, as TVUs. Os resultados encontram-se na Tabela 3.

Tabela 3 - Estimativa de fixos para o alinhamento partidário nas transferências voluntárias da União, utilizando regressão em duas etapas

Variáveis	1º Estágio	2º Estágio
$PrefPresApenas: \hat{\beta}_1$		0,249*** (0,048)
$PrefGovPres: \hat{\beta}_2$		0,083 (0,072)
TVE	0,026*** (0,009)	
Impostos	0,038 (0,064)	
Pessoal	-0,331** (0,142)	
Investimentos	-0,013 (0,025)	
Populacao	-2,406*** (0,779)	
IndiceGini	-0,075 (0,670)	
Sexo	0,045 (0,078)	
Idade	-0,005** (0,002)	
Escolaridade	0,004 (0,015)	
SegundoMandato	-0,319*** (0,040)	
Constante	28,475*** (7,519)	-0,029*** (0,006)
R ² within	0,078	0,002

Observações	19.582	19.582
Municípios	2.858	2.858
Combinação linear de estimadores		
$\hat{\beta}_2 - \hat{\beta}_1$		-0,166**
		(0,084)

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: Erros padrão robustos agrupados ao nível dos municípios reportados em parênteses. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Os coeficientes estimados de ambas as *dummies* de alinhamento reduziram apenas marginalmente. No entanto, a estimativa para a diferença entre *PrefGovPres* e *PrefPresApenas* manteve-se muito próxima ao encontrado no Modelo 2, a saber, municípios com alinhamento partidário triplo recebem aproximadamente 16,6% menos recursos federais *per capita* quando comparados com municípios com alinhamento simples, uma redução de R\$3,61 *per capita* em termos de 2019.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou investigar, por meio de modelos de dados em painel com efeitos fixos, a presença do uso estratégico de transferências voluntárias por parte do chefe de Executivo Federal aos municípios brasileiros. Para tanto, utilizou-se de uma amostra contendo dados para os convênios de saída celebrados pelos governos estaduais das regiões Sul e Sudeste do Brasil, para o período de 2013 a 2019.

A escolha dessas regiões como objeto de estudo ocorreu por uma limitação de dados. Até a data de desenvolvimento desta pesquisa, essas eram as únicas regiões em que todos os estados dispunham de informações em fontes públicas contendo data de assinatura, órgão concedente e valor celebrado do repasse dos respectivos convênios de saída estaduais.

Em linha com a literatura até então, verificou-se que municípios alinhados ao Poder Executivo Federal recebem mais recursos de transferências voluntárias da União. No entanto, no caso em que o governador correspondente também é alinhado ao governo federal, o município recebe um volume aproximadamente 16,5% menor em recursos discricionários em relação à ocasião em que apenas o prefeito é alinhado, uma redução de aproximadamente R\$3,59 por habitante para o ano de 2019.

Esse resultado era esperado e está em linha com a hipótese de Transferências Partidárias Estratégicas, que sugere que, no caso de um alinhamento simultâneo entre os três chefes de Executivo, o presidente optaria por deixar os repasses aos municípios aliados por conta do governador que, por sua vez, conheceria melhor as necessidades de cada localidade. Todavia, critérios técnicos e redistributivos para a alocação dos repasses federais podem acabar sendo deixados de lado.

A principal contribuição deste estudo foi a adição de controles para as transferências voluntárias dos estados brasileiros nos modelos econométricos sugeridos por Bugarin e Marciniuk (2017), de forma análoga ao realizado por Garofalo (2019) para os Estados Unidos da América.

Uma sugestão deste trabalho é a criação de uma plataforma unificada para o cadastro e acompanhamento das informações sobre os convênios de saída estaduais, sob a coordenação dos órgãos federais de planejamento e em cooperação com os estados, nos moldes do SICONV e da Plataforma +Brasil. Tal medida traria maior transparência e possibilidade de prestação de contas quanto à alocação dos gastos

estaduais, e faz-se importante considerando-se, sobretudo, a menor capacidade arrecadatória desses entes quando comparados à União.

O presente trabalho pode ser expandido em diversos sentidos para a melhor compreensão do uso estratégico de transferências voluntárias. Como futuras contribuições, além do acréscimo de mais estados ao estudo e de um período maior de tempo, especialmente na eventualidade de uma disponibilização maior de dados, sugere-se também o uso das transferências estaduais como variável dependente dos modelos econométricos, usando os repasses federais como variável explicativa. Possivelmente, os atores estaduais levam em conta as decisões do nível federal ao escolherem quanto irão destinar aos seus municípios de interesse. Outra alternativa, também, é a utilização de um modelo de equações simultâneas, a partir de uma análise de teoria dos jogos em que ambos os jogadores – estaduais e federal – decidem simultaneamente suas transferências.

Em linha com a literatura, pode-se incluir *dummies* de ano de eleição municipal e federal, para verificar a presença de ciclo político-eleitoral. Por fim, sugere-se também a adição de regressões descontínuas para eleições acirradas. O uso de tais modelos permitiria, inclusive, verificar se o uso estratégico das transferências seria mais intenso naqueles municípios com maior número de eleitores indecisos, os *swing-voters*.

REFERÊNCIAS

- AHMAD, E.; CRAIG, J. Intergovernmental transfers. In: TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. 1. ed. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 72-107.
- ANSOLABEHERE, S.; SNYDER JR, J. M. Party control of state government and the distribution of public expenditures. **Scandinavian Journal of Economics**, ISSN 1467-9442, v. 108, n. 4, 2006, p. 547-569.
- BAERLOCHER, D.; SCHNEIDER, R. Cold bacon: co-partisan politics in Brazil. **Public Choice**, ISSN 1573-7101, v. 189, 2021, p. 161-182.
- BRACCO, E. *et al.* Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: theory and evidence. **Journal of Public Economics**, ISSN 0047-2727, v. 123, 2015, p. 78-91.
- BRASIL. Gestão de recursos federais: Manual para os agentes municipais. **Controladoria-Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007: Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 26 mai. 2021.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 mai. 2021.
- BRASIL. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016: Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jan. 2017. Disponível em: <https://siconv.com.br/portaria-interministerial-424-de-30-de-dezembro-de-2016/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União: Convênios e outros repasses. **Secretaria-Geral de Controle Externo**. 6.ed. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/ajuda/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/copy_of_Convniios_e_outros_repasses_6_edio.pdf. Acesso em: 5 nov. 2021.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, ISSN 1537-5943, v. 106, n. 4, 2012, p. 742-761.

BUGARIN, M. S.; BUGARIN, M. N. S.; PIRES, H. A. Deficit targeting: an incentive mechanism for subnational fiscal deficit reduction in Brazil. In: ESFAHANI, H. *et al.* **Economic Development in Latin America: Essay in Honor of Werner Baer.** (Eds). Londres: Palgrave Macmillan, 2010, p. 254-272.

BUGARIN, M. S.; FERREIRA, I. F. S. Partisan intergovernmental transfers: empirical evidence, political and economic effects, and the electoral rationale. **Revista do Serviço Público**, INSS 2357-8017, v. 72, 2021, p. 41-66.

BUGARIN, M. S.; MARCINIUK, F. L. Strategic partisan transfers in a fiscal federation: Evidence from a new Brazilian database. **Journal of Applied Economics**, ISSN 1667-6726, v. 20, n. 2, 2017, p. 211-239.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Electoral politics as a redistributive game. **The Journal of Politics**, ISSN 1468-2508, v. 48, n. 2, 1986, p. 370-389.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias no federalismo fiscal brasileiro: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. In: ESAF. (Org.). **Finanças públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional.** Brasília: ESAF, 2005.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, ISSN 1806-9134, v. 61, n. 3, 2007, p. 271-300.

FINAN, F.; MAZZOCCO, M. Electoral incentives and the allocation of public funds. **Journal of the European Economic Association**, ISSN 1542-4774, v. 19, n. 5, 2021, p. 2467-2512.

GAROFALO, P. J. Strategic spending in federal governments: theory and evidence from the US. **Journal of Applied Economics**, ISSN 1667-6726, v. 22, n. 1, 2019, p. 243-272.

KAUDER, B. *et al.* Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program. **European Journal of Political Economy**, ISSN 1873-5703 v. 45, 2016, p. 39-56.

KHEMANI, S. Does delegation of fiscal policy to an independent agency make a difference? Evidence from intergovernmental transfers in India. **Journal of Development Economics**, ISSN 0304-3878, v. 82, n. 2, 2007, p. 464-484.

LEVITT, S. D.; SNYDER, J. M. Jr. The impact of federal spending on house election outcomes. **Journal of Political Economy**, ISSN 1873-5703, v. 105, n. 1, 1997, p. 30-53.

LINDBECK, A.; WEIBULL, J. W. Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. **Public Choice**, ISSN 1573-7101, v. 52, n. 3, 1987, p. 273-297.

MARCINIUK, F. L.; BUGARIN, M. S.; FERREIRA, D. C. Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. **Estudos Econômicos**, ISSN 1980-5357, v. 50, n. 2, 2020, p. 261-291.

MENDES, M. Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments. **Economia Aplicada**, ISSN 1980-5330, v. 9, n. 3, 2005, p. 427-444.

MENDES, M. *et al.* **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Textos para discussão, n. 40. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, ISSN 1982-3134, v. 50, 2016, p. 151-166.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, ISSN 2328-8175, v. 37, n. 3, 1999, p. 1120-1149.

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping ideological preferences in Brazilian elections, 1994-2018: a municipal-level study. **Brazilian Political Science Review**, ISSN 1981-3821, v. 13, 2019.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003.

SAKURAI, S. N.; THEODORO, M. I. A. On the relationship between political alignment and government transfers: triple differences evidence from a developing country. **Empirical Economics**, ISSN 1435-8921, v. 58, n. 3, 2020, p. 1107-1141.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da união aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, ISSN 1982-3134, v. 50, n. 4, 2016, p. 539-562.

SOLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers: Differences-in-differences estimates for Spain. **Journal of Public Economics**, ISSN 0047-2727, v. 92, n. 12, 2008, p. 2302-2319.

VEIGA, L. G.; PINHO, M. M. The political economy of intergovernmental grants: evidence from a maturing democracy. **Public Choice**, ISSN 1573-7101, v. 133, n. 3-4, 2007, p. 457-77.

WRIGHT, G. The political economy of new deal spending: An econometric analysis. **The Review of Economics and Statistics**, ISSN 0034-6535, v. 56, n. 1, 1974, p. 30-38.

ZIPPERER, B. Lincomestadd. Same as lincom in Stata, but adds results to current e() results using estadd. **GitHub**, 14 out. 2018. Disponível em: <https://github.com/benzipperer/lincomestadd>. Acesso em 12 nov. 2021.