

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ÁLVARES PENTEADO  
FECAP**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ÁLVARES PENTEADO**

**MESTRADO PROFISISONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

**RAFAEL LASHERAS MONTEMURRO**

**PUBLIC CHOICE: UM ESTUDO PARA O CENÁRIO  
BRASILEIRO**

**São Paulo**

**2021**

**RAFAEL LASHERAS MONTEMURRO**

**PUBLIC CHOICE: UM ESTUDO PARA O CENÁRIO  
BRASILEIRO**

Artigo apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração do Centro Universitário Álvares Penteado, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

**Orientador: Prof. Dr. Joelson de Oliveira Sampaio**

**São Paulo**

**2021**

FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ÁLVARES PENTEADO – FECAP

CENTRO UNIVERSITÁRIO ÁLVARES PENTEADO

Prof. Dr. Edison Simoni da Silva  
Reitor

Prof. Dr. Ronaldo Fróes de Carvalho  
Pró-reitor de Graduação

Prof. Dr. Alexandre Garcia  
Pró-reitor de Pós-Graduação

#### FICHA CATALOGRÁFICA

M777p	Montemurro, Rafael Lasheras Public Choice: um estudo para o caso brasileiro / Rafael Lasheras Montemurro. - - São Paulo, 2021. 29 f. Orientador: Prof. Dr. Joelson de Oliveira Sampaio Artigo (mestrado) – Fundação de Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP – Centro Universitário Álvares Penteado – Programa de Mestrado Profissional em Administração. 1. Finanças públicas – Brasil. 2. Transferências de recursos financeiros governamentais. 3. Partidos políticos – Aspectos econômicos.  <b>CDD: 336.81</b>
-------	---

Bibliotecária responsável: Iruama de O. da Silva, CRB-8/10268.

**RAFAEL LASHERAS MONTEMURRO**

**PUBLIC CHOICE: UM ESTUDO PARA O CENÁRIO BRASILEIRO**

Artigo apresentado ao Centro Universitário Álvares Penteado, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

**COMISSÃO JULGADORA:**

---

**Prof. Dr. Humberto Galluci Netto**  
**Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)**

---

**Prof. Dr. Vinicius Augusto Brunassi**  
**Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP**

---

**Prof. Dr. Joelson de Oliveira Sampaio**  
**Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP**  
**Professor Orientador – Presidente da Banca Examinadora**

**São Paulo, 31 de março de 2021.**

## **Dedicatória**

A toda a minha família, que é o meu maior alicerce, em especial à minha mãe Soledade, ao meu pai Rogério e à minha irmã Maysa, que foram uma fonte inesgotável de apoio e incentivo durante a minha caminhada.

À minha mãe, dedico este trabalho como agradecimento por todos os sacrifícios que fez durante a vida, priorizando a educação e o bem-estar dos filhos acima de qualquer aspecto. Pela generosidade sem fronteiras e por estar sempre presente com doses infinitas de amor e incentivo. Obrigado pela paciência, pela doçura e por tudo que me ensinou e ensina sobre ser uma pessoa cada vez melhor.

Ao meu pai, dedico este trabalho como agradecimento por todos os sacrifícios que fez durante a vida, priorizando a educação e o bem-estar dos filhos acima de qualquer aspecto. Por todos os ensinamentos e por me mostrar como enfrentar o mundo sem nunca fraquejar. Obrigado por ser meu modelo e por tudo que me ensinou e ensina sobre como ser um homem de verdade.

À minha irmã, dedico este trabalho como agradecimento por todo o amor e carinho. Por ser sempre minha apoiadora número um, comemorando minhas conquistas como se fossem dela. Obrigado por todo o apoio e por sempre ter acreditado que eu era capaz, mesmo nos momentos em que eu mesmo duvidei.

À minha namorada Luiza, dedico este trabalho como agradecimento por ser minha parceira, cúmplice e meu porto seguro. Por nunca me deixar desanimar e por me fazer sorrir todos os dias. Obrigado por tornar minha vida mais feliz e mais leve.

## **Agradecimentos**

A todos os meus professores da graduação e do mestrado, que tanto contribuíram para minha formação acadêmica, em especial ao professor Joelson, por tornar possível a realização deste trabalho.

Aos professores da banca examinadora, Professor Dr. Humberto Galluci Netto e Professor Dr. Vinicius Augusto Brunassi, pelas importantes contribuições ao trabalho.

A todos os meus colegas de mestrado, por terem sido uma turma incrível. Apesar de termos motivações e experiências diferentes, estivemos unidos do início ao fim do curso. Um agradecimento especial a todos que compareceram na minha defesa, por terem prestigiado meu trabalho e tornado o clima mais leve.

À Amanda Chiroto da secretaria do mestrado pela prontidão e disponibilidade sempre que precisei de alguma ajuda.

Aos meus amigos e familiares por entenderem quando eu não pude estar presente e a todos que contribuíram de alguma forma com esta dissertação.

## **Public Choice: Um estudo para o caso brasileiro.**

**Rafael Lasheras Montemurro**

Mestre em Administração

E-mail: rafamontemurro@hotmail.com

### **Resumo**

Nas democracias modernas, o líder do executivo é também o maior gestor de recursos do país. Mesmo tendo algumas amarras legislativas pairando sob boa parte dos recursos à disposição, o presidente possui poder de decisão sobre um montante muito grande de recursos e no modo como eles serão gastos e principalmente distribuídos dentro do país. De acordo com a teoria econômica clássica, a forma como ele distribui estes recursos entre as regiões deveria seguir uma linha racional, buscando sempre maximizar o bem estar da sociedade. Porém, isso nem sempre acontece, já que os pesquisadores da teoria da escolha pública (*Public Choice*) defendem que o gestor dos recursos utiliza os repasses como instrumento político, a fim de maximizar suas chances de reeleição, seguindo um racional que busca angariar o maior número de votos possível para si próprio e para membros de seu partido nas eleições subsequentes. Este trabalho pretende testar se de fato o componente político é importante para a definição das transferências, analisando os repasses feitos da União para os estados no Brasil no período de 1999 a 2017. São testados fatores como o partido ou coalizão dos governadores e deputados federais do estado em relação ao partido do presidente, e se o estado possui maioria eleitoral favorável ao presidente. A metodologia consiste em um modelo de dados em painel de efeitos aleatórios, e os resultados mostram evidências de que o componente político pode ser relevante na definição das transferências, sobretudo se o Governador for do mesmo partido do Presidente da República.

**Palavras-chave:** Escolha Pública. Transferências Voluntárias. Finanças Públicas. Viés Partidário.

## **Abstract**

In modern day democracies, the leader of the executive power is also the greatest resource manager in the country. Even though legislative bonds control a significant share of resources available, the manager has decision power over a significant amount of resources and holds the decision process of how these resources will be spent and above all how they will be distributed inside the country. According to the classical approach to public economics, when it comes to intergovernmental grants, the government will act in a rational way, seeking to maximize social welfare. Nevertheless, this may not always be true, since researchers of Public Choice theory argue that the manager will pursue their own interests; therefore, they could use the intergovernmental grants to maximize the number of votes they or their party could receive in next elections. This paper aims to analyze if the political factor is relevant to grants determination, examining the grants from the union to all Brazilian states from 1999 to 2017. Factors such as governors and congressmen parties and number of votes for the president in previous elections will be utilized to test the political component. The proposed methodology consists of a random effects panel, and the results show evidence pointing that the political component matters in the determination of intergovernmental grants, especially if both the state governor and the president belong to the same political party.

**Keywords:** Public Choice. Intergovernmental Grants. Public Finance. Political Bias.



## 1 Introdução

Nas democracias modernas, as transferências de recursos entre as esferas de governo possuem papel fundamental na distribuição de renda entre as regiões de um dado país, garantindo estabilidade e unidade ao Estado Nacional (Prado, 2001; Oliveira, 2007). Isso fica ainda mais evidente no Brasil, onde existem grandes desigualdades entre as regiões, com os estados e municípios possuindo capacidade de arrecadação reduzida frente ao Governo Central (Gremaud, Vasconcellos, & Toneto, 2017). Este contexto, aliado a um sistema político descentralizador, que busca dar maior autonomia para que estados e municípios realizem suas próprias políticas pública e tributária, deixa claro que as transferências de recursos do governo central para as unidades subnacionais possuem elevada importância política, social e econômica (Puttomatti, 2013 & Prado, 2001). De acordo com o Tesouro Nacional, no ano de 2015 apenas sete estados receberam transferências inferiores a 25% de sua receita orçamentária total (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Goiás), o que reforça a importância destes repasses no caso brasileiro.

No Brasil, as transferências de recursos são divididas em dois grupos, o de transferências compulsórias e o de transferências voluntárias (Prado, 2001). As transferências compulsórias podem ser constitucionais ou legais. De acordo com o Tesouro Nacional, está prevista na constituição a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os estados, o Distrito Federal e os municípios, sendo os principais instrumentos desta modalidade o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), além de leis específicas que tratem do repasse de recursos.

Já as transferências voluntárias ocorrem através de convênios (Puttomatti, 2013) e buscam garantir maior flexibilidade para que o governo consiga lidar com imprevistos ou situações específicas que demandem financiamento diligente (Mendes, Miranda & Cosio, 2008), tendo caráter complementar às transferências compulsórias no sentido de reduzir o hiato fiscal entre os estados e as desigualdades regionais (Prado, 2001). Por não possuírem vinculação orçamentária ou base de cálculo formal, esta modalidade de transferências possui menor *accountability*, o que facilita com que o Governo Central utilize tais repasses como instrumento político (Mendes, et al., 2008; Puttomatti, 2013).

Em contrapartida à teoria econômica clássica, que defende que o governo busca sempre maximizar o bem estar social, o que significaria que as transferências deveriam seguir critérios técnicos e levar em conta fatores como disponibilização de serviços públicos e equalização fiscal (Bungey, Grossman, & Kenyon, 1991), a teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) diz

que os governantes agem sempre em prol de interesses próprios (Borck & Owings, 2003), o que no caso das transferências pode significar que a decisão sobre a transferência destes recursos segue critérios políticos, buscando maximizar a quantidade de votos do líder do governo e de seus aliados partidários nas próximas eleições (Alperovich, 1984; Puttomatti, 2013), o que configuraria desperdício de recursos e até um possível aumento das desigualdades regionais causado pela própria instituição que deveria agir para atenuá-las.

No cenário brasileiro, os instrumentos de repasse mostram importância ainda mais elevada, não apenas pelas amplas desigualdades regionais (Prado, 2001), mas também em face do próprio modelo econômico-social que os brasileiros escolheram através da Constituição Federal de 1988, onde o governo assume o papel de fundamentar um estado de bem-estar social, atuando de forma mais descentralizada, na contramão do que faziam os governos militares (Soares, 2012), o que torna necessário um sistema distributivo mais abrangente. Neste sentido, as transferências possuem papel chave em duas frentes: atenuar desigualdades entre as regiões e permitir que as unidades subnacionais (estados e municípios) adquiram capacidade para a realização de políticas públicas, já que estas se mostram mais eficientes no desenho e implantação dessas políticas em comparação ao Governo Central (Mendes, et al. 2008).

Outra especificidade do caso brasileiro, que afeta especialmente a porção discricionárias das transferências, é a percepção coletiva, pela população, de que o brasileiro típico tem um caráter duvidoso, de forma que não se nega a levar algum tipo de vantagem no âmbito das relações sociais (Filgueiras, 2009). Tal panorama faz com que os índices de confiança sejam permanentemente baixos, o que aumenta a aura de desconfiança sobre os usos políticos dos repasses voluntários, já que estes não possuem nenhum tipo de vinculação ou prestação de contas que sirvam como amarra para que o “*policy maker*” os utilize em benefício próprio ou a serviço de seu partido (Puttomatti, 2013). Apesar de não configurar crime de corrupção, se confirmado, o possível uso político dos repasses voluntários no país pode contribuir para abaixar ainda mais os índices de confiança e a percepção do brasileiro sobre seus governantes e sobre a própria sociedade, o que faz com que o desperdício de recursos escassos tenha reflexos mais profundos que o mau uso do recurso em si.

Com base nisto, o presente trabalho tem como objetivo analisar se a teoria da Escolha Pública vale para o caso brasileiro, a fim de identificar um possível mau uso de recursos públicos, complementando e expandindo os estudos sobre escolha pública no Brasil para todos os Estados e o Distrito Federal, com dados atuais e um olhar amplo sobre todo o sistema político, analisando fatores além do poder executivo e a relação entre presidente e governadores. São analisados fatores como a dinâmica das eleições e a influência do governante

sobre o legislativo e vice-versa. A análise engloba as transferências voluntárias da União para os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal no período entre 1999 e 2017, buscando entender se o fato de o estado direcionar mais votos para o presidente eleito, eleger um governador do mesmo partido do presidente ou eleger deputados federais do partido do presidente faz com que o estado receba, em média, mais repasses voluntários. A metodologia escolhida consiste em um modelo econométrico de dados em painel com efeitos aleatórios.

O capítulo subsequente aborda uma descrição mais detalhada sobre as transferências intergovernamentais como instrumento de repasse e como elas funcionam no Brasil. Em seguida, no capítulo 3, será apresentada uma revisão da literatura sobre *Public Choice*, analisando diversos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que servirão de referência para a construção do modelo empírico utilizado. O capítulo 4 apresenta a metodologia, a formulação das hipóteses, a construção das variáveis e uma descrição detalhada das fontes de informação e dados utilizados. O capítulo 5 traz a avaliação dos resultados obtidos com a pesquisa empírica. Por fim, as considerações finais no capítulo 6 trazem uma breve síntese do trabalho e retomam o debate sobre viés político nas transferências voluntárias.

## **2 Transferências Intergovernamentais**

### **2.1 Origem das transferências intergovernamentais**

As transferências intergovernamentais ocorrem sobretudo em países que adotam o federalismo como sistema político. Segundo Coser (2008), o federalismo tem como característica a descentralização do poder administrativo, tributário e financeiro entre os estados-membros, de modo que o poder político é repartido entre a esfera central (no Brasil, o Governo Federal), e a esfera descentralizada constituída pelos estados-membros (no caso brasileiro existem duas camadas de esferas subnacionais, os estados e municípios, o que configura um federalismo endêmico ao Brasil, já que todos os outros países adotam um modelo onde existe apenas uma esfera subnacional). Esta forma de organização mantém os estados dotados de certa autonomia em questões políticas, econômicas e tributárias, preservando sua liberdade de legislar e manter voz ativa em relação a decisões do governo federal. A importância dessa autonomia por parte das unidades subnacionais é destacada por Mendes et al. (2008), no sentido de que os governos subnacionais possuem um custo menor para obter informação sobre as necessidades dos cidadãos, além de apresentarem maior eficiência na implantação de políticas públicas, principalmente se forem desenhadas especificamente para determinada região.

Questões como desigualdade regional, tamanho da população e hiato fiscal fazem com que cada região apresente diferentes necessidades, sobretudo em países de grande extensão territorial e variedade socioeconômica, como é o caso do Brasil. Essas desigualdades regionais podem ser atenuadas a partir do repasse de recursos advindos de impostos do governo federal para os entes federados, sobretudo para aqueles com menor produção e, portanto, menor renda e capacidade de arrecadação (Mendes et al., 2008).

Neste sentido Prado (2006) destaca o papel das transferências intergovernamentais, já que estas apresentam elevada importância dentro do orçamento de estados e municípios, assumindo funções como distribuição de renda inter-regional e manutenção da unidade na federação. Além disso, conforme pontuado por Gremaud et al. (2017), como os estados possuem menor capacidade para tributar em comparação com a União (Tabela 1), tornam-se necessários os instrumentos redistributivos, sendo as transferências intergovernamentais o mais importante deles.

Tabela 1

**Arrecadação Tributária Em % Do Pib Por Esfera De Governo Em 2017**

<b>Esfera de Governo</b>	<b>Receita Arrecadada (% do PIB)</b>
União	21,4
Estados	8,1
Municípios	2,0

*Nota.* Fonte: Adaptado de “Relatório de Acompanhamento Fiscal do Senado Federal”, 2017, Recuperado de [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530364/RAF\\_06\\_2017\\_pt05.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530364/RAF_06_2017_pt05.pdf)

Neste sentido, o governo central torna-se o mais habilitado para exercer o papel de transferidor, não só por possuir maior capacidade tributária, mas também por ser soberano aos outros entes federados. O sistema de repasses no Brasil é constituído por 3 tipos diferentes de transferências, sendo elas: constitucionais, legais e voluntárias, porém Prado (2001) as classifica em dois grupos, transferências compulsórias (constitucionais e legais) e transferências voluntárias.

## **2.2 Transferências compulsórias**

As transferências compulsórias podem ser divididas entre constitucionais e legais. De acordo com Puttomatti (2013), as transferências constitucionais consistem em parte das receitas arrecadas pela união e repassadas para os demais entes federativos, sendo executadas pelo Tesouro Nacional e tendo caráter obrigatório, incondicional e sem contrapartida. Possuem critérios objetivos e atuam como mecanismo fundamental na diminuição da desigualdade entre

as regiões, promovendo equilíbrio socioeconômico no país. Elas ocorrem principalmente através dos fundos de participação, sendo os principais os Fundos de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (Puttomatti, 2013). O artigo 159 da constituição federal determina que 23,5% do Imposto de Renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI) devem ser destinados ao FPM, e que 21,5% da arrecadação, do Imposto de renda (IR) e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPE.

O repasse dos recursos do FPM é feito com base na Lei complementar n. 62 de 1989, que obriga que 85% do fundo seja destinado a estados na região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e os outros 15% destinados a estados do sul e sudeste, a fim de minimizar as distorções causadas pela diferença de renda entre essas regiões.

As transferências legais são receitas arrecadadas pela união e repassadas aos estados e ou Municípios previstas em lei. Essas leis determinam a área onde serão aplicadas, como será a aplicação desses recursos e como ocorrerá a prestação de contas. Dentre as principais transferências da União para os Estados e os Municípios, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

### **2.3 Transferências voluntárias**

As transferências voluntárias, foco da análise proposta pelo presente estudo, são definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000, p. 11) como “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 os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Em outras palavras, são utilizadas como política redistributiva ou setorial (Puttomatti, 2013), sendo aplicadas na prestação de serviços públicos. Elas ocorrem principalmente através de convênios e contratos de repasse entre o governo e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos (Soares, 2012).

Prado (2001) destaca que as transferências voluntárias garantem maior flexibilidade para lidar com necessidades de financiamento inesperadas de curto prazo, tendo caráter complementar e de auxílio às transferências compulsórias, porém para Puttomatti (2013) apesar

de garantir tal flexibilidade, as transferências voluntárias permitem certo raio de manobra para que os governantes realizem política distributiva, já que não possuem base de cálculo formal e nem vinculação orçamentária, tendo como seu único determinante a decisão do gestor destes recursos.

Por possuírem volume significativo e importância vital para que os governos subnacionais consigam lidar com eventos inesperados, além de complementar as transferências compulsórias na diminuição da desigualdade regional, o foco do presente estudo é analisar se a teoria de *Public Choice* explica a distribuição de transferências no Brasil, ou seja, se o componente político é um fator relevante para determinar o montante e destino das transferências voluntárias (convênios) da união para os estados no Brasil.

### **3 Revisão da Literatura**

Diversos como Alperovich (1984), Borck e Owings (2003), Bungey, et al. (1991), Worthington e Dollery (1995) e procuram contrapor a teoria tradicional de política econômica com a teoria da escolha pública. A primeira assume que o governo age sempre buscando maximizar o bem estar da população, portanto quando realiza a definição da transferência de recursos para suas unidades federativas menores, prioriza aspectos técnicos, equalização fiscal entre os entes federativos, provisão uniforme de serviços públicos, eliminação de desperdícios e internalização de transbordamentos (Bungey, et al. 1991). A segunda defende que o governo age de forma a maximizar seus próprios interesses, frequentemente pensando em conseguir mais votos na próxima eleição (Borck & Owings 2003), o que faz com que o fator político tenha grande peso quando o governo central define como se darão as transferências.

Neste sentido, Arulampalam, Dasgupta, Dhillon e Dutta (2009) analisam a hipótese de que na Índia as transferências discricionárias feitas do governo central para os estados possuem motivação política. Para isso, a análise considerou os 14 maiores estados indianos, no período que engloba os anos fiscais de 1974-75 até 1996-97, e utilizou um modelo de mínimos quadrados ordinários. No ano fiscal de 1996-97, esses estados respondiam por 83,1% do território indiano, 93,3% de sua população e 92,6% do PIB. Os autores partem do pressuposto de que quando os recursos transferidos são empregados no financiamento de obras públicas nos estados, isso aumenta a popularidade do governo central e do governo do estado entre os eleitores. Caso o governo central e o governo do estado estejam sob o comando do mesmo partido, esse efeito irá todo para o partido em questão, o que não ocorre caso sejam partidos diferentes, neste caso, parte do ganho de popularidade que deveria ir para o governo central

acaba ficando com o partido do governador. Este cenário pode fazer com que o governo central tenha mais incentivos para transferir recursos para os estados onde tem mais chance de conseguir votos. Os resultados mostram que os estados que possuem o governador alinhado ao governo central e que tiveram mudança do partido no comando na última eleição, recebem em média 16% mais transferências do que aqueles que não são alinhados ao governo central e não viram mudanças de partido.

Johansson (1999) analisou 255 municípios suecos, no período entre 1985 e 1991 para testar a hipótese de que partidos políticos podem utilizar as transferências intergovernamentais podem ser utilizadas como instrumentos táticos, ou seja, como ferramenta para alavancar as chances de reeleição. As evidências mostram que o volume de transferências é maior para municípios onde o partido tem maior potencial de obtenção de votos, corroborando a hipótese de que os partidos políticos utilizam transferências como elementos táticos de política.

Bungey et al. (1991) buscam entender qual o determinante das transferências intergovernamentais na Austrália. Para isso, os autores contrapõem as duas visões da teoria política econômica (explicação tradicional e escolha pública) utilizando mínimos quadrados generalizados, com dados dos seis estados australianos nos anos fiscais de 1956-57 a 1985-86. Para diferenciar os dois modelos, foi utilizado o teste J. Indo na contramão de boa parte da literatura, os autores não encontraram evidência de que o modelo de escolha pública explica melhor as relações intergovernamentais na Austrália que o modelo tradicional, porém isso não significa que a visão da escolha pública deve ser descartada, já tal teoria foi comprovada para outros países, como os EUA (Grossman, 1994, como citado em Bungey, et al. 1991), e para a própria Austrália, no estudo realizado por Worthington e Dollery (1995), que também contrapõe critérios de igualdade e eficiência com a teoria da escolha pública para analisar as transferências intergovernamentais na Austrália. Os autores utilizaram dados de transferências intergovernamentais para seis estados nos períodos de 1981-82 e 1991-92, utilizando séries de tempo empilhadas combinadas com análises de *cross section*. Utilizando variáveis como número de cadeiras que o estado possui no congresso federal e níveis de educação, saúde e seguridade social, os autores concluem que o governo utiliza as transferências em benefício próprio, buscando angariar capital político para aumentar suas chances de reeleição.

Alperovich (1984) testa empiricamente, através das transferências de recursos em Israel, a hipótese de que as medidas tomadas pelos governos buscam maximizar sua própria utilidade, com foco na reeleição. Assim como no Brasil, em Israel existem dois tipos de transferências, as determinadas por critérios pré-estabelecidos e as discricionárias, foco do autor. A análise é conduzida no período de 1976 a 1979, sendo possível observar dois partidos rivais no governo,

e englobou as 52 localidades de Israel comandadas por judeus e com mais de 10.000 habitantes no ano de 1976. Foi estimado um modelo de regressão linear com dados em cross section relacionando volume de transferências per capita com um componente político (percentual da população que votou no partido ou coalizão do governo) além de uma série de variáveis de controle para tamanho da população e déficit fiscal na região. O autor conclui que tanto fatores objetivos quanto políticos influenciam na quantidade de recursos discricionários que uma região recebe, e que o fator político ocorre via recompensa aos apoiadores do governo, e não via tentativa de “comprar” os opositores destinando mais recursos a regiões dominadas pela oposição.

Grossman (1994) busca explicar como a distribuição de recursos é afetada pelos interesses próprios daquele que os distribui. O autor elabora um modelo que assume que o político responsável pelo governo federal age de forma a maximizar seus votos recebidos e que eleitores, quando decidem em qual candidato votar para o governo federal, respondem positivamente a gastos do governo federal em bens públicos, aumento dos gastos ou redução da tributação por parte do governo estadual, quando percebido que isso é financiado pela esfera federal e despesas em capital político com políticos e grupos de interesse estaduais. O modelo utilizou dados de quatro anos (1974, 1977, 1980 e 1983) para 49 dos 50 estados americanos. As transferências são maiores para os estados onde os grupos de interesse (burocratas estaduais e sindicatos) recebem mais capital político, e crescem quando o governo do estado é alinhado ao partido do governo federal ou quando a maioria dos deputados estaduais são filiados ao partido democrata (que era o partido no governo federal no período da análise). Por fim, estados com maior renda per capita recebem mais transferências per capita, o que é apontado como contraintuitivo pelo autor. Estes resultados corroboram o modelo criado, ou seja, reforçam a hipótese de transferências politicamente motivadas.

Neste sentido, Levitt e Snyder (1995) realizam uma análise sobre a importância dos partidos políticos na distribuição de despesas federais nos EUA. A hipótese principal do trabalho é de que o nível de despesas federais em uma determinada região é positivamente correlacionado com a quantidade de eleitores democratas naquele distrito. Para testar esta hipótese, o autor estima regressões utilizando dados eleitorais e de programas de assistência federal para o período entre 1984 e 1990. Os dados estão em nível distrital, e incluem todos os programas federais de assistência doméstica do período, em áreas como segurança, saúde, assistência a produtores rurais, e gastos em educação e pesquisa, compreendendo cerca de 56% do orçamento federal, ou 523 bilhões de dólares em valores de 1990. Os dados mostram que no período o gasto em programas de assistência pelo governo federal se comporta como uma



função crescente do número de eleitores democratas no distrito, padrão que permanece mesmo após a inserção de variáveis de controle demográficas e socioeconômicas. Além disso, há evidências de que programas geograficamente concentrados, como auxílio à agricultura, são mais manipuláveis que aqueles dispersos pelo país, como o pagamento de pensão para veteranos de guerra. Os dados mostram que gastos que geram benefícios mais concentrados são mais viesados em direção ao montante de eleitores democratas que aqueles de benefícios dispersos. Por fim, o autor divide os programas de acordo com o período em que eles tiveram início. Programas iniciados entre 1975 e 1981 mostram correlação muito forte entre gastos do governo federal e número de eleitores democratas. Isso provavelmente ocorre porque a legislação para estes programas teve início no período 1974-80, onde o partido democrata possuía larga vantagem na câmara e no senado. Por outro lado, programas com início entre 1981 e 1990, quando as duas casas estavam mais equilibradas, não mostraram esse tipo de correlação. Por ter conseguido manter maioria em grande parte do período pós guerra, o partido democrata parece capaz de direcionar mais recursos para beneficiar seus eleitores, embora não seja capaz de direcionar grandes quantidades de recursos para distritos específicos ou alterar rapidamente a distribuição geográfica destes recursos, o que significa que os partidos nos EUA podem beneficiar tipos de eleitores, porém não distritos inteiros. Assim sendo, as evidências indicam que os partidos possuem um papel significativo (embora limitado) na distribuição de despesas federais.

Borck e Owings (2003) também encontram evidências de que há um elemento político na distribuição das transferências intergovernamentais nos Estados Unidos. Os autores utilizaram dados de 1977, 1982, 1987 e 1992 para os 58 condados da Califórnia, e utilizaram mínimos quadrados ordinários tendo a quantidade de transferências per capita como variável dependente. Os autores defendem que os governos locais fazem *lobby* para o governo do estado, que por sua vez dosa a quantidade de transferências com base no esforço que os governos locais empregam no *lobby*. O custo marginal do *lobby* cresce quanto maior a distância geográfica e política do governo da capital, e os autores comprovam a hipótese de que regiões onde o custo do *lobby* é maior devem receber, em média, menos transferências.

Veiga e Pinho (2007) avaliam o impacto do componente político na distribuição de transferências intergovernamentais em Portugal, e se este impacto se altera conforme a democracia amadurece (a democracia portuguesa foi reestabelecida em 1974). Além dos ciclos eleitorais, os autores também analisam se o governo central distribui as transferências estrategicamente entre os municípios, de forma a maximizar suas chances de reeleição. Os dados do estudo compreendem todos os municípios portugueses no período de 1979 a 2002 e

mostram evidências de que tantos fatores políticos quanto econômicos influenciam na distribuição de transferências. Nos primeiros anos de democracia (1979-1988) esse efeito é ainda mais forte que no segundo período da amostra (1989-2002), ao contrário do efeito de ano eleitoral, presente com mais força no período mais recente.

Amorim e Simonassi (2013), para determinar a evolução da quantidade de recursos repassados da União para os estados no Brasil, estimaram um modelo de dados em painel com dados de repasses da união para 24 estados (excluindo Distrito Federal, Roraima e Tocantins por falta de dados). Os resultados indicam que estados onde o governador faz parte da coalizão do presidente recebem em média menos recursos, o que é contraintuitivo, porém ainda assim as variáveis políticas tiveram maior impacto que as econômicas para explicar volume de transferências. Ao contrário, Costa (2011), encontrou evidências de que o partido do governador é significativo no que diz respeito ao volume total de transferências recebido pelo estado. O autor procurou determinar os principais componentes das transferências da união para os estados no Brasil, de 1997 a 2008. Foi utilizado um modelo de dados em painel e os resultados mostraram que fatores políticos apresentaram efeito positivo no volume total de transferências, ao contrário de fatores que deveriam ser relevantes pela abordagem tradicional da teoria de política econômica, como território e PIB do estado. Apesar disso, os resultados mostram que a região do país em que o estado se encontra apresentou grande significância, o que corrobora a visão da teoria tradicional de que as transferências objetivam diminuir as desigualdades regionais, atuando como equalizadores fiscais.

Arretche e Rodden (2004) testaram a hipótese de as transferências voluntárias são utilizadas pelo governo federal para obter apoio eleitoral e legislativo. O estudo foi realizado para todos os estados brasileiros, utilizando dados de empréstimos do FGTS de 1995 a 1998, transferências de todos os tipos (distinguindo compulsórias e voluntárias), de 1991 a 2000 e transferências voluntárias da união para estados e municípios no período de 1996 a 2000. O estudo concluiu que estados que possuem maioria parlamentar do mesmo partido ou coalizão política do presidente recebem mais recursos, o que por sua vez faz com que os deputados tenham um incentivo a mais para fazer parte da base aliada do governo federal. Isto indica que os acordos entre o legislativo federal e o presidente são de longo prazo, ou seja, não necessariamente ocorrem novas negociações a cada eleição. Por outro lado, não foram encontradas evidências de que quando o governador faz parte da base aliada do presidente o estado recebe maior volume de transferências, o que significa que o presidente utiliza os recursos para manter sua base legislativa.

Soares (2012) busca entender os determinantes das transferências voluntárias no Brasil, analisando a importância das condicionantes político partidária, redistributiva e de eficiência sobre as transferências voluntárias da união para os municípios. A autora utiliza um modelo de dados em painel com efeitos fixos para o período de 1995 a 2010 e conclui que fatores políticos interferem no total de transferências voluntárias recebido pelos municípios, sendo que municípios onde o prefeito é do mesmo partido do presidente, os que tiveram maiores quantidades de votos para o presidente na última eleição, estão em ano de eleição municipal, possuem ministros do partido do prefeito no comando de órgãos importantes e tiveram grande volume de votos para o presidente na última eleição acabam por receber um volume maior de transferências voluntárias. O fator redistributivo mostra que municípios muito ricos (em termos de renda per capita ou receita tributária) recebem mais transferências, já que possuem maior capacidade de celebrar convênios e realizam mais investimentos em obras públicas, assim como os muito pobres, que acabam por receber mais recursos destinados a programas sociais.

Bijos (2013) investiga quais os principais determinantes das transferências voluntárias da União para os 853 Municípios de Minas Gerais no período de 2007 a 2011. Para o autor as transferências voluntárias estão sujeitas a dois tipos de componentes, o institucional e o político. O componente institucional é intrínseco ao sistema federativo, onde as unidades municipais podem buscar auxílio do governo federal, que por sua vez pode ter interesse em descentralizar certos programas. Aqui estão inclusos os fatores econômicos, sociais e institucionais do município. Por outro lado, existe o componente político, onde estão os interesses partidários do governo federal e dos deputados federais, cada qual buscando beneficiar sua própria base eleitoral. O autor estima modelos de regressão linear múltipla pelo método de mínimos quadrados ordinários para testar essa hipótese (devido à presença de heterocedasticidade as estimações foram apresentadas através de estimação robusta de variância), utilizando dados de transferências, variáveis socioeconômicas e variáveis de representação política municipal, e chega à conclusão de que os dois componentes tiveram influência no montante de transferências recebido pelos municípios mineiros no período.

Puttomatti (2013), analisando as transferências voluntárias do estado de São Paulo para seus 645 municípios entre 2003 e 2010, testou a hipótese de que as transferências voluntárias sejam politicamente motivadas, ou seja, os prefeitos politicamente alinhados ao partido ou coligação do governador teriam prioridade no recebimento de recursos. A autora dividiu a análise para observar separadamente transferências a prefeituras e transferências a entidades sem fins lucrativos, e utilizou um modelo de mínimos quadrados ordinários agrupados com variáveis empilhadas. Os resultados mostraram que as transferências voluntárias dos Estados

às prefeituras são utilizadas como moeda política, privilegiando prefeitos que sejam de partidos da coligação que elegeu o governador. Já no caso de transferências a entidades sem fins lucrativos, não foram encontrados indícios do uso de transferências como moeda política. Apesar disso, os dados também mostram que as transferências voluntárias incorporam objetivos de política redistributiva, já que os municípios com menores indicadores de evolução do PIB recebem, em média, maiores repasses.

Pereira (2007) estudou se no estado da Bahia, prefeitos que recebem apoio do governador ou presidente na forma de prioridade no recebimento de transferências voluntárias tem maior chance de reeleição, e como esta relação influencia o desenvolvimento dos municípios. Para isso o autor coletou dados de 417 municípios no período de 1997 a 2004, e estimou um modelo de mínimos quadrados ordinários, com erros robustos de White para evitar possíveis problemas de heterocedasticidade. As transferências voluntárias foram utilizadas como uma proxy para o diferencial de recursos recebidos pelo município, e os resultados mostraram que apesar de ter um efeito pequeno, esses recursos aumentam a chance de reeleição do prefeito. Isso significa que municípios onde o prefeito seja politicamente alinhado ao governador ou presidente, recebem em média um volume maior de transferências voluntárias, ainda que esses recursos não sejam importantes no desenvolvimento do município, o que corrobora a hipótese de transferências politicamente motivadas.

## **4 Metodologia e Bases de Dados**

### **4.1 Dados**

A base com dados de convênios foi retirada do portal transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios>, recuperado em 10 de agosto, 2020) para o período entre 1999 e 2017, e teve removidos registros onde o ente conveniente não era estadual, além de registros de convênios excluídos ou cancelados. Os dados restantes foram extraídos do IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>, recuperado em 10 de agosto, 2020) e do site da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>, recuperado em 10 de agosto, 2020). A base final possui 513 observações, sendo 19 períodos (1999 a 2017) para cada um dos 27 estados brasileiros e Distrito Federal. As variáveis utilizadas são:

*l\_convenios* – Logaritmo das transferências voluntárias (convênios) do Governo Federal aos estados (Portal Transparência);

*l\_pib\_estado* – Logaritmo do PIB do estado (IPEADATA);

*l\_renda\_per\_capita* – Logaritmo da renda domiciliar per capita média (IPEADATA);

*l\_gastos\_saude* – Logaritmo do total de recursos gastos com saúde e saneamento per capita (IPEADATA);

*l\_receita\_trib* – Logaritmo da receita tributária per capita do estado (IPEADATA);

*população* – População do Estado no último censo (IPEADATA);

Além das variáveis dummies a seguir, que foram construídas a partir de informações eleitorais colhidas do IPEADATA e do portal da Câmara dos Deputados:

*d\_gov*: 1 se o governador é do partido ou coalizão do presidente. E zero caso contrário;

*d\_bancada*: 1 se a maioria dos deputados federais eleitos pelo estado pertencem ao partido do presidente, 0 caso contrário;

*d\_presid*: 1 se o estado teve maioria de eleitores do presidente eleito, 0 caso contrário;

*d\_forca\_gov*: 1 se o governador foi eleito em primeiro turno, 0 caso contrário;

A tabela 2 contém as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas:

Tabela 2

**Estatísticas Descritivas Das Variáveis**

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
<i>l_convenios</i>	18,7	18,69	1,11	22,32	15,43
<i>l_receita_trib</i>	22,08	22,13	1,442	25,74	18,09
<i>l_renda_per_capita</i>	6,584	6,569	0,4022	5,747	7,732
<i>l_gastos_saude</i>	20,67	20,70	1,203	17,14	23,89
<i>l_pib_estado</i>	17,58	17,51	1,371	21,07	14,27
<i>d_presid</i>	0,6628	1	0,4732	1	0
<i>d_gov</i>	0,1891	0	0,3920	1	0
<i>d_forca_gov</i>	0,5575	1	0,4972	1	0
<i>d_bancada</i>	0,2203	0	0,4148	1	0

## 4.2 Metodologia

A metodologia utilizada consiste em um modelo de dados em painel de efeitos aleatórios cuja variável dependente é o montante de transferências voluntárias da união para os estados, com variáveis explicativas socioeconômicas, geográficas e políticas, que de acordo com a

literatura possuem impacto sobre as transferências. A decisão pelo modelo de efeitos aleatórios se deu após a realização do teste de Breusch Pagan, para testar se a variância do erro de unidade específica é nula. Com a rejeição desta hipótese, o modelo de painel de efeitos aleatórios de mostra mais adequado que um modelo de Mínimos Quadrados Ordinários Agrupado. Para mais detalhes sobre a metodologia, consultar Wooldridge (2002).

A especificação do modelo proposta é dada pela fórmula abaixo:

$$\text{Convênios} = \alpha + \beta_1 \text{Receita Tributária} + \beta_2 \text{Renda per Capita} + \beta_3 \text{Gastos com Saúde} + \\ + \beta_4 \text{Pib do Estado} + \beta_5 \text{Dummy Presidente} + \beta_6 \text{Dummy Governador} + \\ + \beta_7 \text{Dummy Força do Governador} + \beta_8 \text{Dummy Bancada} + \beta_9 \text{População} + \varepsilon_i$$

O objetivo é testar se o fator político influencia no total de recursos transferidos, o que confirmaria a validade da teoria da Escolha Pública no Brasil no período analisado. Para isto, foram criadas as seguintes hipóteses:

H1: se o governador pertence ao partido do presidente, o estado tende a receber, em média, mais transferências voluntárias;

H2: se o partido do presidente possui maioria entre os deputados federais eleitos pelo estado, o estado tende a receber, em média, mais transferências voluntárias;

H3: se o estado teve maioria de votos para o presidente eleito na última eleição, tende a receber, em média, volume maior de repasses voluntários;

H4: se o governador foi eleito no primeiro turno, indicando que o próprio governador e o partido configuram uma força política dominante no estado, o volume médio de repasses voluntários tende a ser maior.

As hipóteses estão representadas pelas variáveis *dummy*, que buscam capturar o possível componente político dos repasses voluntários.

## 5 Avaliação dos Resultados

O modelo foi estimado considerando erros robustos de White, para evitar possíveis problemas de heterocedasticidade, e buscou captar, através das variáveis *dummy*, se existe um maior repasse médio de recursos quando se alinham alguns fatores políticos.

Tabela 3  
Resultados

Variável	Coefficiente	Erro Padrão
Const	18,7448***	1,4055
l_receita_trib	-1,5470***	0,2403
l_renda_per_capita	-0,8547***	0,2795
l_gastos_saude	0,4468***	0,1256
d_forca_gov	0,2608**	0,1247
d_presid	0,0451	0,1361
d_gov	0,4563***	0,1241
d_bancada	-0,2567*	0,1278
l_pib_estado	1,7243***	0,2018

Nota. \*\*\* significância de 1% \*\* significância de 5% \* significância de 10%

Em linha com a literatura, as variáveis de controle se mostram significantes para explicar o volume médio de transferências voluntárias. Observa-se na tabela 3 que a receita tributária é significativa com sinal negativo, ou seja, quanto maior a receita tributária, menor o volume médio de transferências que o estado recebe do governo federal. Tal resultado é esperado, já que estados que possuem maior receita tributária são menos dependentes de repasses do Governo Central, enquanto estados com menor capacidade de arrecadação precisam de proporcionalmente mais recursos para garantir o funcionamento dos serviços públicos. Na mesma linha, a renda per capita também apresenta impacto negativo sobre o total de transferências, ou seja, quanto maior a renda per capita do estado, menos repasses, em média, ele recebe. Esta tendência é inerente à própria razão de existência das transferências - distribuir renda entre as regiões para atenuar desigualdades regionais. Isso pode ser observado até mesmo nas transferências compulsórias, já que pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o cálculo que determina o montante do FPM destinado às capitais de estados pondera tamanho da população e o inverso da renda per capita. Como os repasses voluntários possuem caráter complementar aos compulsórios, é natural e esperado que sigam a mesma tendência.

Também de forma intuitiva, o PIB do estado possui sinal positivo, indicando que conforme cresce o produto, o volume médio de transferências também aumenta. Isso pode ocorrer pois nestes casos aumenta a necessidade geral de investimentos por parte do governo do estado além do maior gasto necessário para manter as estruturas governamentais e serviços públicos funcionando. Fechando o bloco das variáveis de controle, a variável de gastos com saúde per capita também segue a literatura, apresentando sinal positivo e significância, ou seja, quanto mais recursos por habitante o estado investe na saúde pública, maior o volume médio de transferências recebido. É importante notar que o Sistema Único de Saúde funciona com

repasse compulsórios, o que não significa que todo e qualquer investimento em saúde seja oriundo de transferências constitucionais ou legais. Portanto, quanto maior o investimento em saúde pública, mais transferências voluntárias, em média, o estado recebe. Isso pode ocorrer pois o sistema de saúde apresenta constantes necessidades inesperadas de financiamento para se manter funcionando, e estas nem sempre estão previstas no plano orçamentário, então um sistema de saúde maior e mais robusto vai demandar mais financiamento diligente. Além disso, para um governador realizar mais investimentos per capita em saúde, ele necessariamente tem que renunciar a investimentos em outros setores, o que pode ser suprido através de transferências voluntárias.

A análise do componente político revela pontos interessantes. Em primeiro lugar, a variável `d_gov` possui sinal positivo e é significativa, o que indica que o fato de o governador pertencer ao partido do presidente pode fazer com que o estado receba, em média, um volume maior de transferências voluntárias. Tal resultado corrobora as evidências de motivação política nas transferências voluntárias encontradas em boa parte da literatura, sobretudo aquela direcionada ao cenário brasileiro. Existem evidências, portanto, de que a relação entre transferidor e receptor do recurso (presidente e governador) se mostra importante na determinação das transferências discricionárias. Isso pode indicar que o presidente transfere mais recursos para governadores aliados para maximizar as chances de eleição de seu partido naquele determinado estado, além de gerar um eleitorado satisfeito com o partido na próxima eleição presidencial, ou seja, todo investimento feito com recurso federal naquele estado se reverterá em satisfação com o mesmo partido. Na contramão, quando o governador fizer parte da oposição, a sensação de satisfação produzida pelo recurso transferido será dividida entre o presidente e o governador, neste caso de partidos diferentes. Neste cenário, o presidente não maximiza a quantidade de votos recebidos por real transferido. Por este motivo, um governador aliado tem diálogo facilitado quando necessitar de uma transferência excepcional, ao passo que políticos da oposição podem precisar de mais negociação.

Outra variável que pode indicar a presença de fator político nas transferências é a `d_forca_gov`, indicando que governadores eleitos no primeiro turno também recebem um montante médio maior de transferências voluntárias. Isso pode ocorrer principalmente pela força política que estes possuem dentro do estado, já que se um governador é eleito em primeiro turno, é bem provável que ele tenha um eleitorado cativo. Esta situação pode fazer com que as transferências voluntárias sejam em média maiores por dois motivos: o primeiro é o próprio fato de o governador ter mais força entre os eleitores, sendo ele da oposição ou não. Neste caso, se o presidente busca maximizar suas chances de reeleição, não é interessante entrar em atrito



com o governador. O segundo motivo é a possibilidade de o governo federal buscar enfraquecer partidos rivais nestes estados onde o governador é mais forte, destinando um montante maior de recursos a fim de melhorar a visão que os eleitores têm do presidente e por consequência de seu partido.

A variável  $d\_presid$ , que mostra o número de eleitores do presidente no estado na eleição anterior não apresentou significância, indicando que o número de eleitores do presidente dentro do estado não possui qualquer efeito sobre o montante transferido. Tal resultado também pode corroborar os achados de que existe viés político nas transferências. Como o governador do estado e sua relação com o presidente se mostram importantes na determinação do montante médio recebido de forma voluntária, isso também significa que a troca do presidente muda toda essa dinâmica, ou seja, apesar de serem muito importantes para que o governador mantenha sua base eleitoral, no âmbito de manutenção de base eleitoral das eleições presidenciais, as transferências podem não ser o instrumento mais eficaz.

Por fim, a variável  $d\_bancada$ , que capta se o partido do presidente possui o maior número de deputados federais eleitos pelo estado, é significativa e apresenta sinal negativo, o que indica que quando a maior bancada de deputados federais do estado é do partido do presidente, os repasses são, em média, menores. Embora tal resultado possa parecer contraintuitivo, uma análise mais profunda mostra que o coeficiente pode ser explicado por diferentes óticas. Em primeiro lugar, é razoável pensar que os deputados federais procurem trazer recursos aos seus estados independentemente do partido ao qual eles são filiados, afinal eles são eleitos para representar o estado dentro do congresso. Além disso, a parte voluntária das transferências não possui nenhum cálculo formal ou vinculação orçamentária, dependendo apenas do transferidor do recurso. Isso significa que a câmara dos deputados não possui qualquer influência direta sobre estes recursos, e as influências indiretas são bem limitadas comparadas ao poder de barganha de um governador, principalmente porque os eleitores provavelmente não vão associar a falta de recursos aos deputados federais, mas sim ao governo estadual. Mais importante, porém é o fato de que existem evidências de que em média, o presidente transfere mais recursos para governadores do seu próprio partido, ou seja, os deputados deste mesmo partido não precisam pressionar de qualquer forma para obter mais recursos para seus estados origem, ao passo que os deputados de partidos rivais precisam trabalhar contra esse quadro, fazendo pressão e buscando mais recursos. Tal ótica torna intuitivo pensar que os deputados federais de partidos da oposição impactam positivamente o montante de recursos enviados do governo federal ao governo estadual, afinal, os deputados aliados ao presidente não precisam trabalhar nesta direção.

A análise dos resultados revela pontos muito importantes. O fator político é relevante na determinação das transferências voluntárias e o fato de existirem evidências de que fatores como o partido do governador ou a força que ele possui no estado influenciam no montante de transferências recebido leva a crer que estes repasses podem sim ser utilizados como instrumento político, seja visando conquistar novos eleitores ou manter a base eleitoral conquistada. Apesar disso, todos os fatores econômicos e sociais se mostraram importantes na determinação das transferências, ou seja, parte dos recursos segue um fluxo racional, respeitando a essência das transferências voluntárias de reduzir desigualdades regionais, diminuir o hiato fiscal e servir de complemento às transferências compulsórias. Tais achados são muito importantes principalmente por mostrar que os recursos não são utilizados sempre de forma irracional, e para quebrar a percepção que a sociedade brasileira tem de desconfiança generalizada na máquina pública. Com base nos resultados encontrados, é possível dizer que a teoria da Escolha Pública explica parcialmente a dinâmica das transferências no caso brasileiro, pois existe sim um componente político, mas as variáveis de controle econômico-sociais também apresentaram peso e significância, o que indica que a transferência destes recursos não segue apenas critérios políticos.

Na prática, por não possuir base formal de cálculo ou vínculo orçamentário, é muito difícil garantir que os repasses voluntários sigam um fluxo completamente racional. Além disso, essas características são importantes, já que uma dose de burocracia aplicada a estes repasses os desviaria de seu próprio propósito de existir: lidar com necessidades de financiamento inesperadas tais como desastres naturais, crises migratórias ou pandemias. Neste sentido, o jeito mais rápido e eficiente de garantir que os repasses voluntários receberão um destino que maximize os benefícios à população é prezar cada vez mais por transparência nas contas públicas, para que a própria população possa fiscalizar e cobrar o uso correto dos recursos destinados a repasses voluntários. Além disso, conforme pontuado por Souza (2005), talvez o federalismo brasileiro não seja descentralizado como proposto na constituição, já que a importância dos repasses se mostra extremamente relevante para a sobrevivência da maioria dos estados e da esmagadora maioria dos municípios. Uma descentralização mais forte, com mais autonomia tributária por parte dos estados em detrimento de arrecadação da União, permitiria que as transferências minguassem em importância, diminuindo o desperdício causado pelo uso politicamente motivado, já que o recurso já seria arrecadado pela esfera de governo responsável por utilizá-lo (estado ou município).

## 6 Conclusões

Dada a importância dos repasses em países federalistas, com destaque para o cenário brasileiro, onde as transferências se mostram ainda mais necessárias dada a enorme desigualdade regional e o abismo fiscal existente entre união, estados e municípios, é de grande importância analisar as transferências voluntárias pela ótica da Escolha Pública, ou seja, se o montante disponível para ser transferido de forma voluntária está sendo distribuído de forma ótima, buscando maximizar o bem estar da população, ou se está sendo utilizado como moeda política, buscando maximizar a chance de eleição do transferidor do recurso e de seus aliados.

Corroborando a maior parte da literatura existente, o presente trabalho encontrou evidências de que o determinante político é bastante relevante na determinação das transferências voluntárias da União para os estados no Brasil, com foco principalmente na figura do governador e na relação que este possui com o Presidente da República. Em caso de aliança entre governo do estado e governo federal, o estado recebe, em média, um volume maior de transferências voluntárias, o que também ocorre se o governador possuir força política a ponto de ser eleito em primeiro turno. Neste caso, possivelmente o governador possui maior poder de barganha com o presidente, que por sua vez pode buscar a preservação de sua imagem frente aos eleitores do estado ao não entrar em atrito com um governador popular.

Além disso, os resultados mostram que os estados onde a bancada dominante é formada por deputados federais da oposição também tendem a receber um volume médio de repasses maior, o que pode ocorrer simplesmente porque os deputados da oposição estão em situação de tentar garantir mais repasses para seu próprio estado, enquanto as bancadas da situação simplesmente contam com a relação entre presidente e governador. Por outro lado, não parece haver evidências de que um maior número de votos para o presidente traga mais recursos para o estado, corroborando a sugestão de que a relação entre presidente e governo estadual é o que realmente importa para o total transferido.

Com base nas evidências encontradas, pode-se sugerir que parte das transferências é utilizada como moeda política, seja para buscar novos votos para governadores do mesmo partido do presidente, seja para manter bases eleitorais fortes em estados onde o partido já é dominante. Entretanto, a teoria da Escolha Pública não se mostra absoluta no tocante às transferências voluntárias da União para os estados no Brasil. Apesar de existir um componente político importante na determinação dos repasses, as variáveis de controle econômico-sociais também apresentaram peso e significância, o que indica que a transferência destes recursos não

segue totalmente critérios políticos, mas também critérios técnicos que respeitam a motivação maior das transferências, ou seja, atenuar desigualdades entre regiões.

Para estudos futuros acerca do tema, pode ser realizada uma análise mais profunda do impacto do poder legislativo (deputados e senadores) sobre as transferências, especialmente sobre o comportamento das transferências legais ao longo do tempo, sobre as quais o legislativo possui maior poder de decisão. Além disso, assumindo que o fator político é relevante, é possível buscar soluções para atenuar o problema, partindo de uma análise entre a relação entre transparência e “*accountability*” (com o advento do portal da transparência) e impacto político nas transferências, a fim de investigar se uma maior transparência nas contas públicas acarreta melhor uso dos recursos públicos.

### Referências

- Alperovich, G. (1984). The economics of choice in the allocation of intergovernmental grants to local authorities. *Public Choice*, 44(2), 285–296. doi: 10.1007/BF00118764
- Amorim, O., Neto & Simonassi, A. G. (2013). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), 704-725. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rep/a/TP9LNC6zf5Y3smDkj3CyCbF/?lang=pt&format=pdf>
- Arretche, M., & Rodden J. (2004). Política distributiva na federação: Estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governos. *Revista de Ciências Sociais*, 47(3), 549-576. doi: 10.1590/S0011-52582004000300004
- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1), 103–119. doi: 10.1016/j.jdeveco.2008.01.001
- Baron, D. P. & Ferejohn, J. A. (1989). Bargaining in legislatures. *The American Political Science Review*, 83(4), 1181-1206. doi: 10.2307/1961664
- 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* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Recuperado de [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13434/1/2013\\_DaniloBijos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13434/1/2013_DaniloBijos.pdf)
- Borck, R., & Owings, S. (2003). The political economy of intergovernmental grants. *Regional Science and Urban Economics*, 33(2), 139–156. doi: 10.1007/s11127-007-9208-3
- Bungey, M., Grossman, P., & Kenyon, P. (1991). Explaining intergovernmental grants: Australian evidence. *Applied Economics*, 23(4), 659–668. doi: 10.1080/00036849108841021

- Coser, I. (2008). o conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 51(4), 941-981. doi: 10.1590/S0011-52582008000400005
- Costa, C. C. M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Capobianco, R. P. (2011, setembro). Fatores associados às transferências voluntárias da união para os estados brasileiros – EnANPAD. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/58/APB759.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB759.pdf)
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50(1-3), 5–25. doi: 10.1007/BF00124924
- Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, 15, 386-421. doi: 10.1590/S0104-62762009000200005
- Gallo, F. (2011). Território usado e pacto federativo no Brasil: Um estudo da distribuição intergovernamental de recursos tributários. *Revista Geográfica de América Central, Costa Rica*, 1-7. doi: 10.1590/S0101-73302013000400007
- Gremaud, A. P., Vasconcellos, M. A. S., Toneto, R., Jr. (2017). *Economia brasileira e contemporânea* (8a ed.). São Paulo: Atlas.
- Grossman, P. J. (1994). A political theory of intergovernmental grants. *Public Choice*, 78(3-4), 295–303. doi: 10.1007/BF01047760
- Johansson, E. (1999). *Intergovernmental grants as a tactical instrument: Some empirical evidence from swedish municipalities*. Suécia: Uppsala University.
- Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989*. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm)
- Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- Levitt, S. D., & Snyder, J. M. (1995). Political parties and the distribution of federal outlays. *American Journal of Political Science*, 39(4), 958. Recuperado de: <https://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittSnyder1995.pdf>
- Lindbeck, A., & Weibull, J. W. (1987). Balanced budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 52, 273-297. doi: 10.1007/BF00116710
- Mendes, M, Miranda, R. B., & Cosio, F. B. (2008). *Transferências intergovernamentais no brasil: diagnóstico e proposta de reforma* (40a ed.) Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal.
- Oliveira, H. P. P. (2010). *Indicadores municipais para o monitoramento da evolução econômica e social* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06122010-105315/publico/2010\\_HildaPenaPortodeOliveira.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06122010-105315/publico/2010_HildaPenaPortodeOliveira.pdf)

- Pereira, A. L. G. (2007). *A influência das transferências voluntárias na reeleição dos prefeitos e no desenvolvimento dos municípios baianos* (Monografia). Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9779/1/andre%20perreira.pdf>
- Prado, S. (2001). *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil* (Monografia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Lauro-Brito-De-Almeida/publication/276292291\\_ANALISE\\_DO\\_DESEMPENHO\\_SOCIOECONOMIC\\_O\\_DE\\_MUNICIPIOS\\_GAUCHOS\\_EMANCIPADOS/links/5631f67808ae506cea67aeaa/ANALISE-DO-DESEMPENHO-SOCIOECONOMICO-DE-MUNICIPIOS-GAUCHOS-EMANCIPADOS.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lauro-Brito-De-Almeida/publication/276292291_ANALISE_DO_DESEMPENHO_SOCIOECONOMIC_O_DE_MUNICIPIOS_GAUCHOS_EMANCIPADOS/links/5631f67808ae506cea67aeaa/ANALISE-DO-DESEMPENHO-SOCIOECONOMICO-DE-MUNICIPIOS-GAUCHOS-EMANCIPADOS.pdf)
- Puttomatti, G. C. F. (2013). *Capital político e transferências voluntárias no estado de São Paulo* (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de [https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/giulia\\_da\\_cunha\\_fernandes\\_puttomatti.pdf](https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/giulia_da_cunha_fernandes_puttomatti.pdf)
- Senado Federal (2017). Relatório de Acompanhamento Fiscal. Recuperado de [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530364/RAF\\_06\\_2017\\_pt05.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530364/RAF_06_2017_pt05.pdf)
- Silva, F. A. R. (2001). *Finanças públicas* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Soares, M. M. (2012). Repasses financeiros e voluntários da união para aos municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos – ABCP. Anais do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, RS, Brasil, 8. Recuperado de <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/02/repasses-financeiros-uniao-aos-municipios-brasileiros.pdf>
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105-121. doi: 10.1590/S0104-44782005000100008
- Veiga, L. G., & Pinho, M. M. (2007). The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. *Public Choice*, 133(3-4), 457-477. doi: 10.1007/s11127-007-9208-3
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, Massachusetts.
- Worthington A. C., & Dollery, B. E. (1998). The political determination of intergovernmental grants in Australia. *Public Choice*, 98, 299-315. doi: 10.1023/A:1017940409702