

TRANSFERÊNCIA DE CONVÊNIOS E O CICLO POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIO: EVIDÊNCIAS DO EFEITO ANO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

LEANDRO MARCONDES CARNEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)
le.m.carneiro@gmail.com

BLÊNIO CEZAR SEVERO PEIXE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)
blenio@ufpr.br

TRANSFERÊNCIA DE CONVÊNIOS E O CICLO POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIO: EVIDÊNCIAS DO EFEITO ANO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a descentralização de políticas públicas da União para os estados e municípios está prevista por meio das transferências constitucionais, das transferências legais, transferências diretas ao cidadão, das transferências diretas ao Sistema Único de Saúde – SUS e das transferências voluntárias.

As chamadas transferências intergovernamentais são importantes meios de buscar o equilíbrio da economia de Estados e municípios (Gomes & Scarpin, 2012). As transferências voluntárias encontram seu fundamento na Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000) e caracterizam-se pela situação específica de não haver contingência legal restringindo sua discricionariedade (Moutinho, 2016).

A função das transferências voluntárias é de incrementar os orçamentos anuais dos entes da federação para implementação de políticas públicas. Entende-se que o município por estar mais próximo do cidadão deve exercer função primordial no atendimento às demandas locais (Moutinho, 2016 *apud* Moutinho, Kniess & Maccari, 2013).

Dentro do conceito de transferência voluntária, enquadram-se três modalidades básicas: os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação (Brasil, 2007). Segundo Moutinho (2016), o tema das transferências voluntárias torna-se relevante diante da particularidade e da discricionariedade envolvida. Observou-se o aumento substancial dos valores transferidos para os estados e municípios, tendo este último ultrapassado os estados a partir de 2003 (Moutinho & Moutinho, 2016).

Estudos anteriores já evidenciaram o poder discricionário de tais transferências (Prado, 2006; Ferreira & Bugarim, 2007; Soares & Melo, 2016), tendo influências político-partidárias de acordo com a identificação dos prefeitos beneficiados.

Para Ferreira e Bugarin (2007), o alinhamento político com o Governador do Estado eleva o montante das receitas de transferências recebidas. Segundo Soares e Melo (2016), as transferências voluntárias da União, via convênios, não cumprem com a função redistributiva, mas condicionada por fatores políticos e técnicos.

As transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são reguladas pelo Decreto nº 6.170/2007, que também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e o Portal de Convênios do Governo Federal.

Tais instrumentos de transferência apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas, aumentando assim a discricionariedade do gestor em direcionar oportunisticamente os recursos, principalmente em anos que precedam o ano eleitoral. Com base na teoria dos ciclos políticos, o presente estudo pretende responder à questão de pesquisa: qual a influência do ciclo eleitoral sobre as transferências de convênios da União para os municípios? O objetivo do presente estudo consiste em analisar o efeito do ano eleitoral sobre a distribuição de receita pública por meio de convênios com a União nos municípios brasileiros.

A importância do estudo encontra-se no fato que municípios com menor arrecadação tributária possuem maior dependência de tais recursos, tendo em vista a baixa capacidade para geração de recurso por meio de arrecadação. A lógica subjacente é que a maior dependência dos municípios, em relação às transferências intergovernamentais influencia o ciclo político orçamentário do município.

O trabalho está dividido em outras cinco seções. Nas seções 2 e 3 são apresentadas revisão das principais definições e estudos empíricos relacionados ao tema, enquanto que na

seção 4 examina os procedimentos metodológicos para consecução do objetivo. Nas seções 5 e 6 são descritos os principais achados da investigação e considerações finais do estudo.

2 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS

A teoria dos ciclos políticos-orçamentários é um refinamento da teoria de ciclos políticos de negócios (*political business cycle*) de Nordhaus (1975), que primeiro formulou modelo em que “políticos oportunistas” buscam aumentar sua probabilidade de eleição com estímulos a economia em ciclos de inflação e desemprego (Oliveira & Carvalho, 2009).

A teoria dos ciclos políticos aborda as decisões econômicas e/ou políticas dos governantes visando induzir o eleitorado ou com fins de promoção pessoal ou partidária. Segundo essa teoria, o chefe do executivo ao perceber oscilações na economia busca aumentar a oferta de moeda em anos eleitorais de forma a diminuir o desemprego. Com a resposta positiva do eleitorado, volta-se ao ciclo gerando inflação e desemprego. Assim, gestores utilizam da política de gastos para estimular a economia, com expectativa oportunista de aumentar chances de reeleição ou perpetuação do grupo político. Sakurai e Gremaud (2007) definem ciclos políticos como a sensibilidade das variáveis econômicas perante fatores associados ao ambiente político. Para a teoria, o ciclo político-econômico compreende os períodos anteriores as eleições em que os governantes oportunistas aproveitam-se da assimetria de informações com o eleitorado e buscam sinalizar maior competência (Carvalho & Oliveira, 2009; Oliveira & Carvalho, 2009).

No modelo clássico de ciclo político (Nordhaus, 1975), há quatro hipóteses subjacentes: (i) os estímulos fiscais e monetários para o aumento da renda real e do emprego tem custo inflacionário; (ii) existe um hiato entre benefícios de uma política econômica orientada para o crescimento e os prejuízos da alta taxa de inflação; (iii) o eleitor possui memória curta; e, (iv) os eleitores possuem pequena capacidade de prever o futuro, não considerando as consequências pós-eleitorais (Giambiagi & Além, 2011).

De acordo com o modelo de Rogoff (1990), os governantes sinalizam ao eleitorado sua competência aumentando despesas públicas e transferências, e diminuindo investimentos públicos uma vez que este apenas se torna visível em períodos posteriores (Carvalho & Oliveira, 2009; Oliveira & Carvalho, 2009).

O ciclo cria problemas de informação assimétrica, incentivando governantes a sinalizar sua competência investindo em obras que sejam perceptíveis a população até o período eleitoral, principalmente, as que buscam dar visibilidade e marca da gestão do governo municipal. Na literatura, é vastamente citado o efeito dos ciclos políticos e, segundo Giambiagi e Além (2011), nos países em processo de desenvolvimento o fenômeno tem sido observado com maior frequência. Corroboram Veiga e Veiga (2007) indicando que os ciclos políticos também existem na composição dos gastos públicos, favorecendo gastos perceptíveis pelos eleitores e capazes de sinalizar competência do gestor público.

No Brasil, diversos estudos investigaram a ocorrência de ciclos políticos orçamentários, com destaque para estudos de Sakurai (2005; 2009), Sakurai e Menezes (2008; 2011), Carvalho e Oliveira (2009), Oliveira e Carvalho (2009), Vicente e Nascimento (2012), e Klein e Sakurai (2015). Neste contexto, Bugarin e Ferreira (2003, 2004, 2006) fizeram adaptações do modelo proposto por Rogoff (1990) para os municípios brasileiros entre os anos de 1996 a 2003 e 2004. No estudo (2006), consideram que a coligação de apoio ao governador desempenha papel mais importante na decisão desse governante de transferir recursos voluntários ao município do que o fato do prefeito pertencer ao mesmo partido que o governador. Oliveira e Carvalho (2009) analisaram o comportamento dos gastos municipais do Estado do Rio de Janeiro a fim de detectar “comportamentos cíclicos” e a relação com o calendário de eleições.

Sakurai (2009) identificou evidências de ciclos eleitorais e partidários nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros, entre 1990 e 2005. Sustenta que o fenômeno do ciclo

eleitoral é observado de forma positiva (aumenta) nas funções saúde, saneamento, assistência e previdência, e de maneira negativa (diminui) nas funções habitação, urbanismo e transporte.

Sakurai e Menezes (2011) analisaram a existência de ciclos oportunistas e partidários nos municípios brasileiros utilizando dados orçamentários, no período de 1989 a 2005. Concluem que a ideologia partidária exerce influência relativa sobre o desempenho das contas públicas municipais, e que ocorre uma variação em anos eleitorais de aumento dos gastos totais e correntes e redução nos investimentos, receitas tributárias e no resultado orçamentário.

Soares e Melo (2016) analisaram as transferências voluntárias da União via convênios sobre os critérios político-partidário, redistributivo e técnico. O estudo permite indicar que o alinhamento partidário dos prefeitos ao presidente pode repercutir no montante de transferências recebidas. Da mesma maneira, municípios com maior arrecadação tributária também foram mais beneficiados, evidenciando o viés redistributivo. Para os autores, as transferências voluntárias representam um instrumento de poder político nas negociações horizontais e verticais.

3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

O Estado brasileiro em função das descentralizações de atividades que passaram da União para os municípios, principalmente, nas áreas da saúde e educação a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, corrobora Soares e Melo (2016), que o processo de descentralização do Estado brasileiro gerou uma série de incongruências. As políticas sociais pactuadas como responsabilidade dos entes federados, foram assumidas de maneira irregular, duplicadas ou ausente. As receitas municipais aumentaram principalmente devido a transferências constitucionais, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Entretanto, o aumento expressivo das transferências desestimulou o esforço de arrecadação dos entes subnacionais e incentivou a criação de novos municípios, causando ainda maior endividamento de estados e municípios.

O federalismo fiscal brasileiro passou por dois momentos recentes, sendo o primeiro de descentralização fiscal e um segundo de recentralização. No segundo período, a partir dos anos de 1990, a recentralização pode ser caracterizado com a União assumindo um papel crucial na redefinição de receitas e gastos públicos. Neste período, as transferências intergovernamentais sofrem expansão, chegando a corresponder a 64% das receitas orçamentárias dos municípios brasileiros em 2010 (Soares & Melo, 2016).

As transferências intergovernamentais representam elemento central no federalismo fiscal, e constituem importante forma de equilibrar as necessidades de recursos regionais por meio de fundos específicos ou finalidades previamente determinadas (Gomes & Scarpin, 2012), visando equalizar ou pelo menos diminuir diferenças de renda entre os entes da federação e atender programas governamentais (Lima, 2015). Para Massardi e Abrantes (2014), o Estado utiliza de diversos instrumentos para garantir o desenvolvimento econômico e social, sendo a aplicação do sistema tributário e as transferências, entre as esferas de governo alguns dos instrumentos de intervenção do Estado na economia, de maneira a cumprir com a função distributiva.

Os municípios possuem para atendimento das demandas da população as receitas provenientes de tributos sob sua competência e de transferências de recursos estaduais e federais. Quanto as transferências federais, são classificadas como (i) constitucionais; (ii) legais; (iii) do Sistema Único de Saúde (SUS); (iv) transferência direta ao cidadão; e (v) voluntárias (Matias-Pereira, 2009).

No contexto brasileiro das transferências voluntárias, ressalta-se o disposto no Decreto nº 6.170/2007 em que são apresentadas as modalidades de transferências voluntárias. Considera-se como convênio o instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de órgão da administração pública federal para órgão ou entidade da administração

pública estadual, distrital ou municipal ou entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de projeto, atividade, serviço ou aquisição de bens ou evento de interesse recíproco.

4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A tipologia da pesquisa quanto aos objetivos, este estudo é classificado como explicativa. Quanto à abordagem do problema quali-quantitativa com procedimentos bibliográficos e documentais. O objeto de estudo constitui os municípios brasileiros, e a amostra da pesquisa foi composta pelos 1.832 municípios do entre os anos de 2008 a 2013, considerando os dados disponíveis. Justifica-se tal corte nos dados em função da maior disponibilidade de dados. A fonte de coleta foram os dados oficiais disponíveis na *Internet*. As informações foram obtidas no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Após a coleta, as informações foram agrupadas e sistematizadas.

A variável dependente consiste nas Transferências de Convênios da União para os municípios. Para verificar a influência das variáveis independentes sobre a realização dos convênios, utilizou-se a técnica de regressão com dados em painel com efeitos fixos, compreendendo dados municipais em relação aos anos de estudo definido na amostra.

Para análise do ciclo político, foram categorizados os anos em períodos pré-eleitorais, eleitorais e pós-eleitorais. Caso verdadeiro atribuiu-se valor 1 ou 0 caso não satisfeito. Além das variáveis de interesse, foram utilizadas como variáveis de controle da amostra.

Como variável para medir o desenvolvimento econômico e social, adotou-se o Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que monitora anualmente o desenvolvimento dos municípios brasileiros nas áreas de emprego e renda, educação e saúde.

Para medir a qualidade da gestão pública municipal, foi utilizado o índice FIRJAM de Gestão Fiscal (IFGF), composto pelas dimensões: (a) Receita própria; (b) Gastos com pessoal; (c) Investimentos; (d) Liquidez; (e) Custo da Dívida. Tanto o IFDM quanto o IFGF variam de 0 a 1, sendo quanto mais próximo de 1 estiver o ente maior o seu nível de desenvolvimento ou qualidade da gestão municipal.

Como *proxy* para a desigualdade de renda e pobreza do município, utilizou-se o Coeficiente de Gini, estimado pelo IBGE. O coeficiente de Gini é um indicador econômico utilizado como medida de desigualdade de renda, e varia entre zero e um, indicando maior concentração de renda. O resumo das variáveis utilizadas é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Descrição das variáveis utilizadas

Sigla	Descrição
LnConv	Receita de Convênios no Município (dependente)
LnTRIB	Receita Tributária (Log)
D(eleição munic)	Ano de Eleições Municipais (<i>dummy</i>)
D(pos-eleitoral)	Ano pós-Eleições municipais (primeiro ano de mandato)
D(eleicao presid)	Ano de Eleições Presidenciais/Governados
IFDM	Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice FIRJAM de Gestão Fiscal
GINI	Coeficiente de Gini de desigualdade de renda

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para verificar a influência das variáveis independentes sobre a distribuição de receitas de convênios da União, utilizou-se a técnica de regressão com dados em painel. O modelo de dados em painel proposto é representado pela Equação 1:

$$Conv = \alpha + \beta_1 Trib_{it} + \beta_2 Dpr_{eleicao_{it}} + \beta_3 Deleicao_{it} + \beta_4 Dpos_{eleicao_{it}} + \beta_5 Deleicao_{presid_{it}} + \beta_6 IFDM_{it} + \beta_7 IFGF_{it} + \beta_8 GINI_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde:

Conv = valor de Transferência de Convênios da União; RecTrib = valor das Receitas Tributárias do município; D(eleição_munic) = *dummy* que assume valor 1 nos anos em que houve eleição municipal; D(pós-eleitoral) = *dummy* que assume valor 1 nos anos após eleições municipais, ou primeiro ano de mandato; D(eleição_presid) = *dummy* que assume valor 1 nos anos em que houve eleição presidencial; IFDM = valor do Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal ; IFGF = valor do Índice FIRJAM de Gestão Fiscal; GINI = valor do coeficiente de Gini de desigualdade; ε_{it} = termo de erro.

Da amostra foram retirados os convênios firmados entre a União e os Estados e também dos convênios municipais anulados, cancelados, inadimplentes ou sem dados. Para cada período analisado foram considerados os municípios que apresentavam informações válidas de Transferência de Convênios da União. A amostra final foi constituída por 1.832 municípios, distribuídos pelos 26 Estados da Federação ao longo de seis anos, totalizando 10.992 observações.

Optou-se para os valores monetários a transformação em logaritmo de maneira a reduzir efeitos de *outliers*. A utilização de dados em painel permite alguns benefícios, entre os quais: (a) o controle da heterogeneidade individual, (b) aumento do número de informações sobre a amostra, (c) maior variabilidade, e (d) reduzir a colinearidade entre as variáveis (Baltagi, 2005). O modelo de dados em painel permite captar o efeito de variáveis que normalmente seriam omitidas em séries temporais ou corte transversal.

Estimou-se o efeito localização, testando quatro outros modelos de painel considerando se o município está situado em Capital ou Região Metropolitana (Cap/RM) ou interior e se o município está nas Regiões Sul e Sudeste ou nas demais regiões do Brasil, incluindo variáveis *dummies* de região e de localização.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na análise dos resultados aborda-se a descrição dos dados, regressão de dados em painel, priorizando as discussões e cotejando com os autores estudados na revisão teórica.

5.1. Análise descritiva dos dados

Realizou-se uma análise descritiva das variáveis de interesse da pesquisa com objetivo de verificar a medida de tendência central e a dispersão dos dados, bem como a variação entre os municípios (*between*) em comparação com a variação ao longo do tempo (*within*). Os resultados são apresentados na Tabela 2 e 3.

Tabela 2 - Estatísticas descritivas das variáveis analisadas

Variável	N	Média	Desvio Padrão	Máximo
Convênios União	10992	1200293	3908303	1.06e+08
Receita Tributária	10988	2.92e+07	3.83e+08	1.86e+10
IFDM	10953	.6584839	.1085343	.915605
IFGF	10903	.5275568	.1377704	.9902686
Gini	10992	.5039101	.0403235	.6664

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis incluídas no modelo econométrico. Observou-se que o IFDM possui no período média de 0,658 com variabilidade de 10,85%. Com relação aos indicadores financeiros de gestão pública municipal, a média do período foi de 0,527, e variação de 13,77% do IFGF. O Coeficiente de Gini apresentou média de 0,503 e baixa variabilidade.

Tabela 3 - Estatística descritiva das variáveis analisadas

Variável		Média	Std. Dev.	Min	Max
Receita de Convênios	<i>overall</i>	1200293	3908303	7.07	1.06e+08
	<i>between</i>		3252081	9.071.677	7.61e+07
	<i>within</i>		2168781	-3.18e+07	7.75e+07
Receita Tributária	<i>overall</i>	2.92e+07	3.83e+08	0	1.86e+10
	<i>between</i>		3.74e+08	90519.04	1.42e+10
	<i>within</i>		8.25e+07	-3.96e+09	4.38e+09
IFDM	<i>overall</i>	.6584839	.1085343	.2762518	.915605
	<i>between</i>		.1029889	.290997	.9020918
	<i>within</i>		.0348214	.4778686	.7982043
IFGF	<i>overall</i>	.5275568	.1377704	.0606015	.9902686
	<i>between</i>		.1147239	.122356	.8795341
	<i>within</i>		.0763551	.1851115	.8954296
Coeficiente de Gini	<i>overall</i>	.5039101	.0403235	.433	.6664
	<i>between</i>		.0213145	.4578667	.5542167
	<i>within</i>		.0342328	.4383435	.6584101

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na Tabela 3, como pode ser observado, o desvio padrão das variáveis receitas de convênios com a União, IFDM e IFGF dos municípios ao longo do tempo (*within*) é menor do que o desvio padrão entre os municípios (*between*). Mostra que tais valores são determinados por características individuais de cada município, observadas ou não. Tais oscilações temporais (*within*) sustentam evidências de que os investimentos públicos possuem período cíclico em função do período eleitoral, conforme Orair, Gouveia e Leal (2014).

De maneira contrária, as variáveis Receita Tributária e o Coeficiente de Gini de desigualdade de renda apresentaram desvio padrão entre os municípios maiores do que ao longo do tempo.

Os resultados da matriz de correlação de Pearson evidenciaram a associação entre cada uma das variáveis do estudo, conforme a Tabela 4. Identificou-se baixa e moderada correlação entre as variáveis, com exceção da variável de controle População, representativa do tamanho do município, que apresentou alta correlação com a Receita Tributária.

Tabela 4 - Matriz de Correlação das variáveis analisadas

	Receita de Convênios	Receita Tributária	IFDM	IFGF	Coeficiente de Gini	População
Receita de Convênios	1.0000					
Receita Tributária	0.5505	1.0000				
IFDM	0.1679	0.1002	1.0000			
IFGF	0.1270	0.0844	0.3981	1.0000		
Coeficiente de Gini	0.0153	-0.0064	-0.3146	-0.1086	1.0000	
População	0.6320	0.9275	0.1472	0.1164	0.0144	1.0000

Fonte: Elaborada pelos autores.

A matriz evidencia as receitas de convênios, receita tributária, IFDM, IFGF, Coeficiente de Gini e População. Com exceção do Coeficiente de Desigualdade, todas as variáveis mostraram correlação positiva. Análise de correlação apontou colinearidade entre as variáveis

tamanho da População e Receita Tributária, motivo para exclusão da primeira do modelo de equação.

5.2. Análise de regressão de dados em painel

A regressão linear múltipla foi processada com dados empilhados (*Pooled*). A influência das variáveis de ano eleitoral sobre a distribuição de receitas de convênio é descrita na Tabela 5. Os parâmetros foram estimados de acordo com a Equação 1. Os testes do modelo indicaram significância estatística ao nível de 90%.

Para testar a multicolinearidade da regressão de dados foi utilizada a estatística VIF (*Variance Inflation Factor*), indicando ausência de tal problema ($VIF < 10$). Para testar a multicolinearidade das variáveis foi utilizada a estatística VIF (*Variance Inflation Factor*), indicando ausência de tal problema com valores inferiores a 10. Verificou-se ainda a autocorrelação serial pelo Teste de Wooldridge e a Heterocedasticidade dos dados em painel pelo Teste de Wald, tendo ambos resultados significativos.

Os estimadores dos modelos *Pooled*, Efeito Fixo e Efeito Aleatório são descritos na Tabela 5. Ambos foram considerados significativos ao nível de 95% de confiança.

Tabela 5 - Estimação do Modelo

Variáveis Independentes	Modelo <i>Pooled</i>	Modelo Efeito Fixo	Modelo Efeito Aleatório
Constante	3.334559 0.000	4.889547 0.000	3.618557 0.000
Receita Tributária	.523797 0.000	.46315 0.000	.499074 0.000
<i>Dummy</i> Eleição Munic.	-.2629777 0.000	-.1915137 0.000	-.237046 0.000
<i>Dummy</i> Pós-Eleitoral	.0500917 0.202	.0734271 0.021	.0557413 0.078
<i>Dummy</i> Eleição Presid.	.4717848 0.000	.6187668 0.000	.5636255 0.000
IFDM	-1.296877 0.000	1.243571 0.000	-.5948647 0.000
IFGF	.1612743 0.001	.3088467 0.000	.1497135 0.004
Gini	-1.973407 0.000	-2.645776 0.000	-2.471635 0.000
N	10.859	10.859	10.859
R ²	0,3074	0,2557	0.3019
Estatística F	688.01 0.0000	135.85 0.0000	-- --
Chi ² de Wald	--	--	2314.04 0.0000
Teste F de Chow	4.55, prob > F = 0.0000		
Teste de Breusch-Pagan	Chi ² = 3451,62, prob > Chi ² = 0,000		
Teste de Hausman	Chi ² = 163,53, p = 0,0000		

Fonte: Elaborada pelos autores.

Um aspecto importante na estimação via dados em painel é a escolha no modelo que melhor apresenta os estimadores, modelo de efeito fixo ou modelo de efeito aleatório. Para a opção do modelo de painel de dados mais apropriado aplica-se o teste F de Chow, teste de Breusch-Pagan e o teste de Hausman.

Caso o teste de F de Chow for significativo, o modelo de efeito fixo é mais adequado, caso contrário, prefere-se o modelo *Pooled*. No teste de Breusch-Pagan, caso significativo utiliza-se o modelo de efeitos aleatórios, caso contrário, o modelo *Pooled*. Por fim, o teste de

Hausman testa se o modelo de efeito fixo é preferível ao modelo de efeito aleatório, caso significativo.

Conforme identificado na Tabela 5, o teste F de Chow foi significativo indicando que tal modelo deve ser utilizado e, após execução do modelo efeito aleatórios, o teste de Hausman é utilizado para decidir qual o modelo mais adequado, considerando uma hipótese nula (H_0) de que o modelo de efeitos aleatórios é mais adequado.

Os resultados das estimações para o modelo de efeitos fixos evidenciam que a distribuição de receitas de convênios da União aos municípios pode ser explicada em 25,57% pelo conjunto de variáveis adotadas. Apesar do ajustamento do modelo apresentar moderado nível de aderência aos dados, o modelo foi considerado satisfatório considerando a heterogeneidade dos dados, sendo que existem diversos outros fatores capazes de influenciar dinâmica das receitas públicas.

As variáveis *dummy* para anos de eleição municipal, primeiro ano de gestão (ano pós-eleição) e de eleições presidenciais foram também significativas, sendo a primeira de relação negativa, enquanto que para as demais a relação foi positiva. O resultado para anos de eleições foi confirmado por Soares e Melo (2016) sobre a distribuição de recursos de Transferências Voluntárias da União.

Tal resultado para as eleições municipais pode ser viesado ainda pelo vigor do Art. 73 da Lei Eleitoral nº 9.504/1997, que proíbe nos três meses anteriores ao pleito conduta de “realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios”

As variáveis de controle também forneceram informações relevantes sobre a distribuição das receitas. A variável para arrecadação tributária, qualidade da gestão pública, desenvolvimento municipal e desigualdade foram significativas, tendo sinais da relação positivos e negativo para o Coeficiente de Gini, ambos coerentes com a expectativa (Brunozi, Ferreira, Abrantes, & Arantes, 2011). Desta forma, municípios que apresentam melhores indicadores de desenvolvimento econômico e social e de qualidade da gestão pública, e menor desigualdade de renda teriam maior acesso à fonte de receitas por meio de Convênios com a União.

A variável receita tributária exerce, de fato, impacto positivo e significativo sobre o recebimento de transferências da União. Desta forma, entende-se que municípios mais “ricos” foram mais beneficiados com recursos. Tais resultados alinham-se com os achados de Simão e Orellano (2015) e Soares e Melo (2016). Segundo estes autores, o resultado aponta para um caráter não redistributivo da política pública. Uma possível explicação é que, em princípio, municípios com maior capacidade de arrecadação possuem melhores condições, estrutura e capacidade técnica para atender suas necessidades, podendo captar as transferências na modalidade de convênios.

De maneira complementar ao modelo de efeitos fixos, buscou-se testar efeitos de localização do município sobre a arrecadação de convênios da União, incluindo variáveis *dummies* de região e de localização. Assumiu valor 1 para município capital de Estado ou localizado em Região Metropolitana, sendo 0 para o restante (interior), e valor 1 para municípios da Região Sul e Sudeste, e 0 para as demais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Desta maneira, espera-se que municípios que sejam capitais ou localizados em regiões metropolitanas apresentem melhor desempenho. Por outro lado, espera-se que municípios localizados em regiões mais desenvolvidas do país apresentem melhor desempenho e atenuação do ciclo político.

Foram estimados quatro modelos de regressão utilizando as variáveis da Equação 1, porém com diferentes observações por período. O modelo de municípios capitais e região metropolitana obteve 1.513 observações, contra 9.346 dos municípios do interior. Já para o modelo por região, obteve 7.201 observações para municípios localizados entre o Sul e o

Sudeste, contra 3.658 para as demais regiões. Os resultados da estimação por modelos fixos são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 - Estimação com Efeitos Fixos para Localização

Variáveis Independentes	Capitais e RM	Interior	Região Sul e Sudeste	Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste
Constante	4.135933 0.001	4.896634 0.000	1.503094 0.012	8.509314 0.000
Receita Tributária	.5428377 0.000	.4523675 0.000	.4896339 0.000	.3630116 0.000
<i>Dummy</i> Eleição Munic	-.1325872 0.093	-.2004421 0.000	-.131595 0.000	-.224258 0.001
<i>Dummy</i> Pós-Eleitoral	.0533173 0.501	.0755661 0.029	.1083119 0.002	.0323394 0.614
<i>Dummy</i> Eleição Presid.	.4516968 0.008	.6592634 0.000	1.138029 0.000	.2363104 0.088
IFDM	.5004184 0.424	1.294065 0.000	1.191534 0.000	1.054745 0.003
IFGF	.3541132 0.043	.3054961 0.000	.0427985 0.577	.5974013 0.000
Gini	-1.269152 0,177	-2.933013 0.000	-6.146028 0.000	-.2419509 0.712
N	1.513	9.346	7.201	3.658
R ² overall	0.4807	0.1800	0.3147	0.2139
Estatística F (p = 0.000)	19.38	117.67	149.69	26.57

Fonte: Elaborada pelos autores.

Pode-se observar que no teste F da regressão os valores foram significativos. No modelo de municípios capitais e região metropolitana a capacidade explicativa da regressão foi de 48, 07%, enquanto que para os demais municípios foi de 18%. Os sinais dos estimadores também mantiveram-se coerentes. Para os municípios capitais ou em região metropolitana, o efeito ano eleitoral e primeiro ano de mandato não foram significativos. Enquanto que para municípios do interior, o efeito ciclo eleitoral foi significativo. A variável de controle Coeficiente de Gini não apresentou significância estatística para o modelo de municípios CAP/RM.

Em relação à variável Região, o resultado foi inverso. Em ambos os modelos, a variável eleição municipal foi negativa e significativa. Em contrapartida, a qualidade da gestão fiscal dos municípios apenas foi representativa para municípios da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a variável Coeficiente de Gini apenas manteve-se significativa para municípios da Região Sul e Sudeste.

6 CONSIDERAÇÕES

O objetivo do presente estudo consistiu em analisar o efeito do ano eleitoral sobre a distribuição de receita pública por meio de convênios com a União nos municípios brasileiros. A amostra foi composta de 1.832 municípios no período de 2008 a 2013, e utilizou-se como metodologia a técnica de regressão com dados em painel. Os resultados da análise de painel suportam que o modelo de efeitos fixos é mais indicado para a amostra.

Os modelos econométricos revelaram que a variável ano eleitoral para prefeitos exerce influência negativa e significativa sobre a distribuição de convênios. Enquanto que as variáveis ano eleição para Presidente e Governador e primeiro ano de mandato (ano pós-eleição) exerceram influência positiva e significativa sobre esse grupo, sendo a primeira proeminente sobre a segunda variável. Adicionalmente, a análise de painel revelou que variáveis da região e localização podem contribuir para explicar a heterogeneidade dos convênios com a União.

Conforme observado na literatura, tanto a arrecadação tributária como as transferências intergovernamentais constituem importantes dispositivos para a promoção do desenvolvimento

social dos municípios. Sendo necessário estudos que busquem explicação de como tais recursos públicos aplicados contribuem para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e para a redução das disparidades.

Estudos sobre ciclos políticos eleitorais têm ganhado importância em estudos sobre comportamento de receitas e de gastos públicos. Nesse sentido, esse estudo alinha-se com as evidências de estudos anteriores que verificaram a influência de gastos públicos com objetivos de obter vantagens no pleito eleitoral para dar visibilidade política aos gestores públicos. Sugere-se para pesquisas futuras a verificação da influência de outras variáveis sobre as transferências intergovernamentais, bem como a interferência de fatores políticos na distribuição de convênios da União para os Estados e municípios.

REFERÊNCIAS

- Baltagi, B. H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*. 3 ed. London: John Wiley & Sons.
- 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.
- Brunozi, A. C., Ferreira, M. A. M., Abrantes, L. A., & Arantes, V. A. (2011). Efeitos das Transferências Intergovernamentais e Arrecadação Tributária sobre os Indicadores Sociais da Saúde e Educação em Minas Gerais. *Revista de Informação Contábil - RIC*, 5, 1–21.
- Carvalho, F. A. A. de, & Oliveira, K. V. de. (2009). A Contabilidade Governamental e a Teoria dos Ciclos Políticos: uma análise empírica fiscal e contábil sobre os Municípios do Estado do Rio de Janeiro - 1998 / 2006. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 3(1), 46–64.
- Ferreira, I. F. S., & Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61(3), 271–300.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. D. (2011). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Elsevier Brasil.
- Gomes, E. D. C. O., & Scarpin, J. E. (2012). Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008. *BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 9(2), 189–203.
- Lima, E. C. P. (2015). *Curso de Finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas.
- Massardi, W. de O., & Abrantes, L. A. (2014). Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. *Gestão, Finanças e Contabilidade*, 4(1), 144–161.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 151–166.
- Oliveira, K. V. & Carvalho, F. A. A. (2009). A Contabilidade Governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período 1998 - 2006. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 3(5), 121–141.
- Orair, R. O., Gouvêa, R. R., & Leal, É. M. (2014). *Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil*. Texto para Discussão (No. 1999), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Prado, S. (2003). Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In.: Rezende, F., & Oliveira, F. A. D. (2003). *Descentralização e*

- federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer.
- Sakurai, S. N. (2005). Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. *Estudos Econômicos*, 35(2), 297-315.
- Sakurai, S. N. (2009). Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos*, 39(1), 39-58.
- Sakurai, S. N., & Gremaud, A. P. (2007). Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). *Economia Aplicada*, 11(1), 27-54.
- Sakurai, S. N., & Menezes, N. A., Filho. (2008). Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, 137, 301-314.
- Simão, J. B., & Orellano, V. I. F. (2015). Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 45(1), 33–63.
- Soares, M. M., & Melo, B. G. De. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539–561.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131(1–2), 45–64.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2013). Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel. *Public Choice*, 155(3–4), 335–353.