

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

CARIN CAROLINE DEDA

**REGRAS DE CONTROLE E DISTRIBUIÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS: OS
EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DAS TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS SOBRE AS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

**CURITIBA
2017**

CARIN CAROLINE DEDA

**REGRAS DE CONTROLE E DISTRIBUIÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS: OS
EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DAS TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS SOBRE AS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana na área de concentração: Políticas Públicas, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Urbana.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Samira Kauchakje

Co-orientador: Prof. Dr. José Antonio Cheibub

CURITIBA

2017

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

D299r 2017	Deda, Carin Caroline Regras de controle e distribuição de fundos públicos: os efeitos da lei de responsabilidade fiscal e das transferências intergovernamentais sobre as despesas dos municípios brasileiros / Carin Caroline Deda; orientadora, Samira Kauchakje; co-orientador, José Antonio Cheibub. -- 2017 95 f. : il. ; 30 cm Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Bibliografia: f. 87-91 1. Planejamento urbano. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Transferências de recursos financeiros governamentais. 4. Urbanização - Brasil. 5. Despesa pública. I. Kauchakje, Samira. II. Cheibub, José Antonio. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. IV. Título. CDD 20. ed. – 711.4
---------------	--

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não é resultado de um esforço individual, representa antes de tudo o convívio com pessoas às quais tenho muito a agradecer.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Samira Kauchakje, por todo o apoio ao longo da trajetória do mestrado, pela presteza e confiança, e pelo exemplo de seriedade e profissionalismo acadêmico.

Ao meu co-orientador, Prof. Dr. José Antonio Cheibub, pelo acompanhamento e contribuições depositadas no trabalho.

À Profa. Dra. Letícia Peret Antunes Hardt, pelas sugestões e apontamentos, que permitiram o avanço deste trabalho.

Agradeço ao Prof. Dr. Rodrigo José Firmino, participante da banca examinadora.

À Pollyana Mara Schlenker, pela competência, sempre disposta a ajudar e a tornar o trabalho dos professores e alunos do PPGTU mais fáceis.

Agradeço também aos alunos do Programa de Iniciação Científica da PUCPR: Enya Caroline Kachel, Ingrid Portugal, Maria Christina Magalhães, Patrícia Almeida e Rafael Fernandes, com quem tive a oportunidade de trocar conhecimentos em agradáveis tardes de estudo.

Aos meus pais, Carmita e Antônio, por todos os ensinamentos e por me instigarem a sempre ir adiante. Seus esforços e dificuldades enfrentadas sempre foram exemplos para eu não desistir dos meus objetivos.

Ao meu sobrinho e afilhado, João Guilherme, pelo carinho e amor que tornam os meus dias mais felizes.

Ao meu marido, Adriano, pelo incentivo à minha jornada acadêmica e por me ensinar a levar a vida com leveza e serenidade.

À amiga, Edith León Orellana, pelo exemplo de perseverança e pela troca de experiências acadêmicas.

Aos amigos que o mestrado me trouxe, por tornarem os dias ao longo dessa jornada acadêmica mais descontraídos, em especial Aline Lapchenski, Patrícia Porto, Rafaela Boza e Fabio Salvador.

E a Deus, por me conceder todos os dias alegrias e forças renovadas para viver.

Cada pessoa deve trabalhar para o seu aperfeiçoamento e, ao mesmo tempo,
participar da responsabilidade coletiva por toda a humanidade.
Marie Skłodowska Curie

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é analisar os efeitos exercidos sobre a alocação das despesas dos municípios brasileiros pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelas transferências intergovernamentais. Para tanto, parte-se do entendimento que a LRF e as transferências são normas de âmbito nacional que orientam o comportamento de gestores públicos subnacionais, sobre o pressuposto de que estes dois mecanismos operam em sentidos opostos sobre os incentivos dos gastos dos governos locais. A fim de alcançar o objetivo geral, foram selecionados os seguintes objetivos específicos: i. identificar o padrão das transferências intergovernamentais da União e dos estados para os municípios; ii. analisar os efeitos de fatores políticos, principalmente da desproporcionalidade de representação no Poder Legislativo brasileiro, sobre as transferências dos governos central e estadual aos governos locais; iii. examinar as despesas com pessoal, investimento e urbanismo nos períodos anterior e posterior à LRF; iv. analisar os efeitos da LRF e das transferências, bem como demais fatores políticos e econômicos sobre as despesas com pessoal, investimento e urbanismo. Foi utilizada uma metodologia quantitativa que emprega as técnicas estatísticas de regressão econométrica com dados em painel, diagramas de dispersão e análise espacial de *cluster* para o período de 1988 a 2014. Os resultados apontam que as transferências promovem um impacto positivo nos gastos com investimento e urbanismo. Entretanto, a LRF suscita um efeito contrário na medida em que estimula os entes federativos a alocarem uma maior parcela dos seus gastos com pessoal e tal fato pode vir acompanhado da redução de gastos com investimentos. Portanto, os resultados contribuem para compreender os fatores políticos da gestão urbana, pois tendo em vista que o declínio de gastos com investimento e urbanismo desfavorecem o desenvolvimento das cidades, a forma como os recursos são alocados pelos gestores públicos é um fator político-institucional que influencia nas conjunturas das organizações municipais.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Transferências intergovernamentais; Despesas com pessoal; Investimento e urbanismo; Municípios brasileiros.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the effects exerted on an allocation of Brazilian municipalities expenses by the Fiscal Responsibility Law (FRL) and intergovernmental transfers. Therefore, it is based on the understanding that the FRL and transfers are national rules that guide the behavior of subnational public managers, on the assumption that these two mechanisms operate in opposite directions on the incentives of local government spending. To achieve the main objective, the following specific objectives were selected: i. to identify the pattern of intergovernmental transfers from the Union and from states to municipalities; ii. to analyze the effects of political factors, especially the representation disproportionality in the Brazilian legislature, on transfers from central and state governments to local governments; iii. to investigate staff, investment and urban planning expenses in the periods before and after the LRF; iv. to analyze the effects of the LRF and transfers, as well as other political and economic factors on staff, investment and urban planning expenditures. This study uses a quantitative methodology based on statistical techniques of econometric regression with panel data, scatter plots and cluster spatial analysis for the period from 1988 to 2014. The results indicate that transfers promote a positive impact on investment and urban planning expenses. However, the FRL has created an opposite effect in so far encourages the federative entities to allocate a greater share of their staff expenses, and this fact may be accompanied by reduced spending on investment. Therefore, the results contribute to an understanding of the political factors of urban management, considering that the decline in investment and urbanization costs are detrimental to the development of cities, the way in which resources are allocated by public managers is a political-institutional factor that influences in the conjunctures of municipal organizations.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; Intergovernmental transfers; Staff expenses; Investment and urban planning; Brazilian municipalities.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação da representação na Câmara dos Deputados (CD), Assembleia Legislativa (AL) e Senado (SN) de acordo com IRR (média de 1988 a 2014)	36
Tabela 2 - Estimações dos modelos das transferências da União aos municípios brasileiros	47
Tabela 3 - Estimações dos modelos das transferências dos estados aos municípios brasileiros	51
Tabela 4 - Cálculo da semi-elasticidade para as variáveis <i>elepres</i> e <i>elemun</i>	52
Tabela 5 - Média e desvio-padrão das despesas com pessoal, investimento e urbanismo como proporção da receita corrente	67
Tabela 6 - Resultado do teste de wald para os modelos de efeitos fixos	73
Tabela 7 - Estimações dos modelos de despesa (dummy para municípios de estados sobre-representados na câmara dos deputados)	78
Tabela 8 - Estimações dos modelos de despesas (dummy para municípios de estados sobre-representados no senado)	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição das variáveis dos modelos de transferências	31
Quadro 2 – Despesa orçamentária por categoria econômica	62
Quadro 3 – Despesa orçamentária por função econômica	62
Quadro 4 – Descrição e fonte das variáveis dos modelos de despesas	64

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Média do IRR da Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Senado no período de 1988 a 2014	37
Gráfico 2 – Repasse de transferências <i>per capita</i> obrigatórias e voluntárias da União e dos estados aos municípios (por região brasileira)	44

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da média do repasse das transferências obrigatórias <i>per capita</i> da União aos municípios - 2004 a 2014	40
Figura 2 – Mapa de análise de <i>cluster</i> do repasse das transferências obrigatórias <i>per capita</i> da União aos municípios (2004 a 2014)	41
Figura 3 – Mapa da média do repasse das transferências voluntárias <i>per capita</i> da União aos municípios (2004 a 2014).....	42
Figura 4 – Mapa de análise de <i>cluster</i> do repasse das transferências voluntárias <i>per capita</i> da união aos municípios (2004 a 2014)	43
Figura 5 – Despesas com pessoal sobre a receita corrente dos municípios brasileiros para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2014	69
Figura 6 – Despesas com investimento sobre a receita corrente dos municípios brasileiros para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2014.....	71
Figura 7 – Despesas com urbanismo sobre a receita corrente dos municípios brasileiros para os anos de 1998, 2000, 2005, 2010 e 2012.....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BEA	<i>Budget Enforcement Act</i>
FINBRA	Finanças do Brasil
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRA	<i>Fiscal Responsibility Act</i>
GRH	<i>Gramm-Rudman-Hollings</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRR	Índice de Representação Relativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MQO	Método de Mínimos Quadrados Ordinários
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
RCL	Receita Corrente Líquida
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 DESENHO DA PESQUISA.....	3
1.1.1 Objetivos	3
1.1.2 Questões	4
1.1.3 Hipóteses.....	4
1.1.4 Método	4
1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	5
2 COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DESPESAS MUNICIPAIS: O PAPEL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	6
2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	7
2.2 SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	9
2.2.1 Transferências e a representação desproporcional de distritos eleitorais	13
2.3 DESPESAS MUNICIPAIS E SUAS RELAÇÕES COM A LRF E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	16
3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS ...	21
3.1 PADRÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA OS MUNICÍPIOS: ELEMENTOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS.....	21
3.1.1 Dados e Método	23
3.1.1.1 Base de dados.....	25
3.1.1.2 Técnica de pesquisa.....	25
3.1.1.3 Definição das variáveis e dos modelos estatísticos.....	27
3.1.2 Resultados.....	34
3.1.2.1 Padrão das transferências federais e estaduais para as unidades municipais brasileiras	35
3.1.2.2 Efeitos da sobrerepresentação sobre as transferências federais e estaduais para as unidades municipais brasileiras	45
3.1.3 Conclusão.....	53
4 EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DAS TRANSFERÊNCIAS NA ALOCAÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS	56

4.1	INFLUÊNCIA DA LRF E DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS SOBRE AS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	56
4.1.1	Hipótese.....	59
4.1.2	Dados e Método	59
4.1.2.1	Base de dados.....	60
4.1.2.2	Técnica de pesquisa.....	61
4.1.2.3	Definição das variáveis e dos modelos estatísticos.....	61
4.1.3	Resultados: Os efeitos da LRF e das transferências sobre as despesas municipais	66
4.1.4	Conclusão.....	80
5	CONCLUSÕES.....	83
	REFERÊNCIAS CITADAS	87
	REFERÊNCIAS CONSULTADAS.....	90
	APÊNDICE A – MODELOS SOBRE EFEITOS ALEATÓRIOS - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	92
	APÊNDICE B – MODELOS SOBRE EFEITOS ALEATÓRIOS - TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	93
	APÊNDICE C – MODELOS SOBRE EFEITOS ALEATÓRIOS - DESPESA - DUMMY PARA MUNICÍPIOS DE ESTADOS SOBRRERREPRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	94
	APÊNDICE D – MODELOS SOBRE EFEITOS ALEATÓRIOS - DESPESA - DUMMY PARA MUNICÍPIOS DE ESTADOS SOBRRERREPRESENTADOS NO SENADO	95

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho disserta acerca dos efeitos sobre as despesas municipais das normas de âmbito nacional que orientam o comportamento de gestores públicos subnacionais. Pretende-se analisar de que maneira o controle exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em conjunto com a distribuição das transferências intergovernamentais impactam nas despesas dos municípios brasileiros.

Há diversos elementos das instituições e do comportamento político envolvidos na distribuição de fundos públicos para as unidades subnacionais e na forma com que são alocadas as despesas municipais. No sistema federativo brasileiro, dois exemplos de mecanismos que promovem as ações dos orçamentos públicos dos entes municipais são, a Lei de Responsabilidade Fiscal que determina os parâmetros de controle como limites de endividamento e despesas com pessoal e as transferências intergovernamentais, em que as de caráter obrigatório tem o objetivo de promover auxílio financeiro aos entes federativos com baixa capacidade arrecadatória.

Desde a implantação da LRF no início dos anos 2000, os municípios dispõem de regras fiscais para ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores públicos. Em contrapartida, em função das diversidades e características existentes entre os municípios brasileiros, observa-se a existência de desigualdades inter-regionais que foram intensificadas pelo processo de descentralização fiscal da esfera federal para as estaduais e municipais que ocorre principalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Diante disso, as transferências intergovernamentais são utilizadas em países federalistas como um mecanismo de equilíbrio das finanças públicas transferindo recursos a fim de corrigir as disparidades existentes e em prol da igualdade socioeconômica.

Todavia, o caráter redistributivo das transferências federais é controvertido, ou melhor é mais pertinente às transferências não discricionárias e é controvertido quanto se trata das discricionárias (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; ARRETCHE; RODDEN, 2004; GIBSON; CALVO; FALLETI, 2004; SOARES e NEIVA, 2011;; TURGEON; CAVALCANTE, 2014).

Os impactos econômicos e políticos das duas grandes categorias de transferências (obrigatórias e discricionárias) são diferentes. A função de redistribuição de recursos é operada com as transferências obrigatórias, ao passo

que, as transferências discricionárias assumem um papel suplementar e de ajustamento emergencial, e para as estas, o fator político parece ser mais relevante. Estes recursos podem ser submetidos ao jogo político, servindo como um meio de troca para os governos centrais. Está estabelecido na literatura que há um vínculo entre a distorção na representação política de distritos eleitorais na alocação de fundos públicos que favorece as unidades subnacionais sobrerrepresentadas, sendo amplamente aceito que a distribuição das transferências discricionárias é política.

Em síntese, mediante estes dois mecanismos do sistema federativo brasileiro – a LRF e as transferências fiscais – a administração pública pode intervir ocasionando efeitos representativos na forma como são alocadas as despesas municipais, mais especificamente as despesas com investimento e com folhas de pessoal.

A LRF é uma regra que orienta comportamentos, e parte-se do pressuposto de que os gestores públicos, a partir da sua implementação, tendem a adotar um comportamento padrão ajustando as despesas com pessoal aos limites impostos pela Lei. Decisões de gasto com pessoal e com investimento podem ser um instrumento de barganha política, uma vez que são utilizadas como indicador de aprovação populacional, o que pode acarretar a permanência ou não do partido que detém o poder local nas eleições (SANTOLIN et al. 2009). Os agentes atuam de acordo com o grau de agregação que é mais eficaz eles agirem, visando a obtenção de resultados favoráveis (O'DONNELL, 1991). Diante disso, os investimentos podem ser prejudicados, uma vez que, ao contrário dos gastos com pessoal, não há um enquadramento tão rígido das despesas com investimento junto à LRF.

Sendo assim, as regras fiscais podem causar distorções no equilíbrio federativo afetando políticas que tenham o objetivo de promover equiparação regional, como é o caso das transferências intergovernamentais. No entanto, é preciso analisar o mecanismo das transferências de modo isolado, uma vez que, seus impactos na economia e na política são diferentes. Como assinalado anteriormente, as transferências constitucionais e previstas em lei apresentam um caráter redistributivo, enquanto que as transferências discricionárias são pautadas mais em fatores políticos do que na diminuição das desigualdades regionais.

A razão para a realização desse trabalho deve-se aos relevantes efeitos que podem ser ocasionados pelo modo com que são determinadas as despesas de investimento e de pessoal. Diante deste contexto, busca-se entender, os efeitos

destes dois mecanismos do sistema federativo brasileiro – a LRF e as transferências - nas despesas municipais, sobre o pressuposto de que as transferências impulsionam uma alocação dos gastos que prioriza os investimentos, ao passo que que a LRF opera no sentido contrário, pois a partir da limitação de 60% da receita corrente líquida imposta aos gastos com pessoal, pode estar incentivando um aumento desta rubrica àqueles municípios que não ultrapassavam o teto e este fato pode estar acompanhado da redução de despesas menos rígidas, como é caso dos investimentos.

Portanto, os resultados irão contribuir para compreender e explicar fatores políticos da Gestão Urbana, pois a forma como os recursos são alocados pelos gestores públicos é um fator político-institucional que influencia nas conjunturas das organizações públicas. A alocação dos gastos executada de modo a priorizar as funções administrativas dos governos locais, pode estar ocasionando redução de despesas nas suas funções finalísticas, na modalidade de investimentos. Uma vez que o gasto municipal pode ser utilizado para estimular a atividade econômica, o declínio dos investimentos gera retardação econômica impactando, no caso desta pesquisa, nas conjunturas municipais sobre o desenvolvimento das cidades.

1.1 DESENHO DA PESQUISA

Apresenta-se a seguir os objetivos geral e específicos, as questões e as hipóteses que nortearam a pesquisa, bem como uma síntese do método aplicado para alcançar os objetivos e a forma como o trabalho está organizado.

1.1.1 Objetivos

Este trabalho tem como objetivo geral analisar os efeitos das regras fiscais de âmbito nacional com o enfoque na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas transferências intergovernamentais sobre as despesas dos municípios brasileiros

Os objetivos específicos são: i) identificar o padrão das transferências intergovernamentais da União e dos estados para os municípios; ii) analisar os efeitos de fatores políticos, principalmente da desproporcionalidade de representação no Poder Legislativo brasileiro, sobre as transferências dos governos central e estadual aos governos locais; iii) examinar as despesas com pessoal,

investimento e urbanismo nos períodos anterior e posterior à promulgação da LRF; iv) analisar os efeitos da LRF e das transferências, bem como demais fatores políticos e econômicos sobre as despesas com pessoal, investimento e urbanismo.

1.1.2 Questões

As regras fiscais estão produzindo mudanças na alocação do gasto com investimento em detrimento do gasto com pessoal? De que modo a alocação das despesas municipais é afetada pelo controle exercido pela LRF e pela distribuição de transferências intergovernamentais? Como, ou em qual sentido, estes dois fatores agem sobre as despesas municipais?

1.1.3 Hipóteses

Diante da discussão sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e as transferências intergovernamentais, a hipótese central considerada é de que estes dois mecanismos operam em sentidos concorrentes sobre os incentivos dos gastos dos governos locais. Ao passo que as transferências induzem uma alocação dos recursos públicos priorizando os investimentos, a LRF pode estar operando no sentido contrário ao impulsionar maiores gastos com pessoal em detrimento dos investimentos.

1.1.4 Método

Com a finalidade de testar a hipótese estabelecida e atingir o objetivo proposto desta pesquisa, utilizou-se a técnica estatística de regressão econométrica com dados em painel. De modo a complementar os modelos econométricos foram utilizados diagramas de dispersão e análise espacial de *clusters*. O período de análise é de 1988 a 2014, o universo são os municípios brasileiros e a amostra foi composta de acordo com a disponibilidade de dados no nível municipal. O número exato de municípios utilizados em cada ano do período de estudo está descrito nos tópicos de metodologia das seções de resultados.

De um modo geral, o modelo de regressão permite estudar a relação entre uma variável dependente e suas variáveis independentes. Assim, após a seleção

das variáveis foram construídos modelos estatísticos a fim de mensurar o efeito das variáveis independentes na variável a ser explicada.

As fontes para a coleta de dados sobre as variáveis selecionadas foram: Relatório de Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Num primeiro momento, a fim de entender o padrão das transferências intergovernamentais no Brasil, foram identificados os efeitos de fatores políticos, principalmente da sobrerepresentação desproporcional no Legislativo brasileiro, sobre as transferências dos governos central e estadual aos governos municipais.

Por conseguinte, foram analisados os impactos da LRF e das transferências na alocação das despesas municipais, mais especificamente das despesas com pessoal, investimento e urbanismo.

Cada uma das análises foi desenvolvida em uma seção da dissertação, onde apresenta-se com maior nível de detalhamento os dados e as bases de dados utilizadas, a técnica estatística empregada, bem como a definição do modelo estatístico e das variáveis.

1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho se organiza em quatro seções, além desta introdução.

A seção dois é dedicada às concepções teóricas acerca das regras de controle das despesas e da distribuição de fundos públicos, bem como suas relações com as despesas municipais.

A seção três destina-se aos resultados da investigação sobre a desproporcionalidade de representantes de distritos eleitorais nas Câmaras dos Deputados, na Assembleia Legislativa e no Senado, bem como seus impactos sobre o padrão da distribuição das transferências fiscais dos governos central e estadual para as unidades municipais brasileiras.

Na quarta seção apresenta-se os resultados dos efeitos da LRF e das transferências sobre as despesas municipais.

Por fim, na seção cinco tecem-se as conclusões da pesquisa.

2 COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DESPESAS MUNICIPAIS: O PAPEL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no início dos anos 2000, os municípios dispõem de regras fiscais para ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores públicos. Em contrapartida, o sistema federativo brasileiro dispõe de transferências intergovernamentais que buscam minimizar a concentração espacial das bases de tributação nos maiores centros e uma dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos.

Mediante estes dois mecanismos do sistema federativo brasileiro, a administração pública pode intervir ocasionando efeitos significativos na forma como são alocadas as despesas municipais. O objetivo das transferências é a melhor eficiência do gasto público, visando o aumento do desempenho municipal e a promoção de equiparação regional. Todavia, é preciso analisá-las de modo isolado, uma vez que, seus impactos na economia e na política são diferentes. O pressuposto é de que as transferências constitucionais apresentam um caráter redistributivo, enquanto que as transferências discricionárias são pautadas mais em fatores políticos do que na diminuição das desigualdades regionais.

A LRF busca limitar o uso inconsequente dos recursos públicos, entretanto, limites impostos pela Lei podem ocasionar distorções nas finanças municipais. Embora as transferências promovam uma melhor eficiência do gasto público, em que os gestores alocam os recursos visando um melhor desempenho municipal, a LRF pode ocasionar um efeito contrário na medida em que estimula os entes federativos a alocarem uma maior parcela dos seus gastos com pessoal e tal fato pode vir acompanhado de redução de gastos com investimentos.

Diante deste contexto, a presente seção aborda, num primeiro momento, um breve histórico da LRF e as principais limitações impostas pela Lei, seguido por uma descrição do sistema de transferências intergovernamentais e a relação destas com a representação desproporcional de distritos eleitorais, para por fim, relacionar a LRF e as transferências com as despesas municipais.

2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

As regras fiscais que buscam atingir um orçamento equilibrado ou a imposição de limites para as despesas e da dívida, como as previstas na LRF, difundiram-se na década de 90, e em sintonia com o objetivo de conter o crescimento do déficit público. Foram criadas leis com o objetivo de reforçar instituições orçamentárias que promovessem a disciplina fiscal no governo federal e nos governos subnacionais. Nos Estados Unidos a tentativa inicial de impor regras fiscais foi adotada nos anos 80, com a lei *Gramm-Rudman-Hollings* (GRH), que não conseguiu alcançar sua meta de orçamento equilibrado e foi substituída em 1990 pelo *Budget Enforcement Act* (BEA), com o escopo de controlar os gastos e receitas públicas e foi mais eficiente no controle do orçamento. Outro exemplo é o *Fiscal Responsibility Act* (FRA) de 1994, adotado pela Nova Zelândia, baseada principalmente no princípio de transparência e em compromissos, e não metas de redução do endividamento e de estabilização das alíquotas tributárias. O Tratado de Maastricht, assinado pelos países da União Europeia em 1992, propunha uma meta de estabilidade orçamentária, submetendo as nações que compõem a União europeia a manter o déficit nominal e a dívida pública sob limites pré-estabelecidos, necessários à estabilidade macroeconômica.

O êxito nas experiências dos países desenvolvidos suscitou interesse em mecanismos de auto restrição fiscal pelos países da América Latina e tiveram significativa influência sobre a criação das regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, considerada um importante marco do federalismo fiscal no país, “não apenas porque objetivou melhorar a gestão fiscal de todos os níveis de governo, mas, sobretudo, porque apontou para um novo padrão de responsabilização mútua entre a União e os governos subnacionais” (ABRUCIO e LOREIRO, 2004, p. 94).

A Lei Complementar nº 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, entrou em vigor em 04 de maio de 2000. Foi promulgada com o objetivo de evitar a discricionariedade e promover a disciplina fiscal e equilíbrio nas contas públicas dos governos federal, estadual e municipal. Para tanto, a LRF estabeleceu uma série de regras de controle do endividamento e das despesas para o funcionamento do orçamento público, bem como, ampliou a obrigatoriedade de transparência reforçando o processo orçamentário atribuindo uma função mais importante ao

Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Ademais, definiu metas fiscais anuais, exigiu a divulgação de relatórios de acompanhamento dos resultados além de estabelecer mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais, diminuindo assim, a existência de ciclos eleitorais políticos. Destaca-se, em síntese, a essência da LRF que se encontra em seu art. 1º, § 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, de seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL. Lei nº101, de 04 de maio de 2000).

A LRF instituiu o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) que corresponde ao somatório das receitas correntes, consideradas as deduções previstas em lei, e serve de parâmetro para a verificação de recursos, para o cumprimento de metas em geral e para o estabelecimento de limites para despesas com pessoal e endividamento, compatível com a responsabilidade fiscal exigida por essa Lei.

Dentre as limitações de despesas impostas pela LRF, destacam-se os limites que estabelecem o quanto pode ser gasto por cada nível de governo com as despesas com pessoal, que nos municípios não podem exceder 60% da RCL. Há reafirmação dos limites mais rígidos para o endividamento público, que para o caso dos municípios não deve ultrapassar 1,2 vezes a RCL. Também são definidas pela Lei as metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento. Além disso, foram estabelecidos mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais, visando o controle de ciclos eleitorais da política, e por fim, a proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo.

Como ressaltam Menezes e Toneto Jr. (2006), as regras e mecanismos de disciplina fiscal são fundamentais para o controle dos gastos e para evitar o endividamento dos governos subnacionais, segundo os autores “não há consenso entre os pesquisadores sobre qual seria o melhor mecanismo, mas é certo que, sem eles, surge espaço para comportamentos oportunistas por parte de representantes políticos” (MENEZES e TONETO JR., 2006, p. 09).

Além disso, a descentralização e responsabilidade fiscal aos governos locais permitem maiores poderes para a realização de gastos e arrecadação de impostos produzindo efeitos sobre a administração macroeconômica, pois excessivos gastos dos governos subnacionais podem provocar pressão inflacionária, advinda do aquecimento da demanda, quando o governo central deseja restringi-la. Assim, as instituições orçamentárias que promovem o equilíbrio fiscal do poder local, garantem a estabilidade macroeconômica.

Nesse sentido, cabe ressaltar que embora a LRF tenha sido implementada a fim de possibilitar maior controle das contas públicas, a motivação central de criação de tal regra fiscal reside na necessidade de se impor regras fiscais na esteira do tripé de política macroeconômica que se caracterizou no Brasil no fim da década de 90 e início dos anos 2000. O esforço de induzir os gestores a terem maior responsabilidade para com as despesas, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas foi o grande marco na tentativa de uma mudança cultural na gestão do orçamento público.

2.2 SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Com o processo de descentralização e o federalismo fiscal favorecido pela Constituição de 1988, os entes federativos passaram a ter maior autonomia e responsabilidade fiscal, bem como, maior responsabilidade na oferta de bens e serviços públicos. Conforme Arretche (2005), as bases de autoridade dos governos locais foram alteradas profundamente a partir da descentralização fiscal, houve a expansão da autoridade local sobre os recursos fiscais, bem como maior autoridade tributária sobre impostos de significativa importância.

Como o Brasil é um país dotado de diferenças entre as jurisdições apresentando uma forte desigualdade territorial, existe no país uma série de recursos federais que visam manter o equilíbrio federativo (SOUZA, 2003). Neste cenário, destacam-se as transferências intergovernamentais que são uma forma de buscar maior eficiência do setor público no âmbito da implementação de políticas e serviços e representam um mecanismo de equilíbrio das finanças públicas. Elas são pertinentes nos regimes federativos onde a gestão fiscal objetiva principalmente tributar e efetuar o dispêndio com equidade e eficiência adequando a distribuição de recursos.

Por meio das transferências, o governo federal assume o papel de promover a redução das desigualdades inter-regionais, bem como a desigualdade de acesso da população a serviços públicos. No Brasil, em especial, em que há significativa desigualdade territorial¹, a capacidade de os municípios proverem serviços públicos seria bastante desigual sem as transferências (ARRETCHE, 2010).

As descentralizações das tarefas de execução ocorrem mediante a transferência de recursos seja da Administração Federal para unidades federadas ou para o setor privado. A estrutura descentralizada de governo, que as transferências fiscais proporcionam, pode ser uma das condições que favorece a conexão entre a arrecadação tributária e as ações públicas, a visibilidade das políticas públicas e também, a exigência da população sobre tais políticas e o uso dos recursos por governantes.

As transferências intergovernamentais podem ser classificadas em duas grandes categorias: obrigatórias e discricionárias, ou seja, decorrentes de determinação constitucional ou legal ou que resultam de negociações entre os governos centrais e os governos subnacionais, havendo entrega de recursos a outro ente da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira.

Em função da heterogeneidade entre os entes federativos brasileiros, observa-se desequilíbrios fiscais que resultam da concentração espacial das bases de tributação nos maiores centros e uma dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos. Na análise das transferências fiscais, Gasparini e Miranda (2006) apontam algumas razões para a criação destas transferências, dentre elas estão a adequação entre a capacidade arrecadatória e a necessidade dos gastos públicos diante de distribuições entre as esferas de governo, a minimização das diferenças regionais ao longo do território nacional, melhor gerenciamento dos recursos públicos em cada uma das três esferas de governo: União, estados e municípios.

Soares e Neiva (2011), observam que as transferências discricionárias federais são importantes fontes de receita no orçamento dos estados brasileiros, correspondem a aproximadamente 3% do total das taxas e 9% do total das

¹ Souza (2003) demonstra indicadores de desigualdade nos municípios brasileiros destacando que as desigualdades não são apenas notadas entre as cinco regiões do país, mas também em uma mesma região ou dentro de um mesmo Estado. Essas diferenças podem ser notadas de acordo com a distribuição da população dos municípios, no Nordeste ocorrem as maiores diferenças onde, o número de pequenos municípios (com população entre 10.000 e 20.000 habitantes) é bastante alto se comparado às demais regiões.

transferências constitucionais. No entanto, há diferenças na importância destas transferências no orçamento de cada estado de acordo com as suas disparidades econômicas regionais, por exemplo, no estado de Sergipe as transferências discricionárias representam quase 70% dos impostos coletados e, em São Paulo, representam por volta de 0,2%. Isto ocorre devido ao intuito das transferências de corrigir as disparidades regionais, procurando melhorar e aumentar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades federativas menos favorecidas e com menor capacidade arrecadatória.

Todavia, o caráter redistributivo das transferências federais é controvertido, ou melhor é mais pertinente às transferências obrigatórias e é controvertido quanto se trata das discricionárias, como demonstrado pelas autoras e autores a seguir.

O caráter redistributivo das transferências não discricionárias é sustentado pelas investigações de Soares e Neiva (2011), que observam que os três estados juntos – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro –, cujo total das taxas de sua competência ultrapassa a 50% do total coletado pelos outros estados são, também, os estados que recebem menos que 30% das transferências constitucionais. Os estados do Nordeste que recolhem aproximadamente 14% das taxas, recebem mais que 30% do total deste tipo de transferência. Arretche e Rodden (2004), também chegaram à conclusão semelhante ao tratarem das transferências constitucionais e Gibson, Calvo e Falleti (2004), por sua vez, encontraram uma moderada relação positiva entre as variáveis gastos não-discricionários e pobreza e, negativa entre tais gastos e a renda *per capita*.

Em referência às transferências discricionárias, embora Soares e Neiva (2011) mostrem que as regiões de menor desenvolvimento econômico recebem uma porcentagem maior destes recursos (Norte, Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente), Gibson, Calvo e Falleti (2004) não encontraram uma relação significativa entre as variáveis gastos discricionários e pobreza, e nem entre tais gastos e a renda *per capita*. Para Arretche e Rodden (2004), a distribuição das transferências não-constitucionais não beneficia os estados mais pobres e, portanto, “não se pauta por critérios de necessidade”. Neste sentido, Amorim Neto e Simonassi (2013), e também Turgeon e Cavalcante (2014), verificam uma tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais e que os recursos transferidos aos estados parecem ser dirigidos mais por fatores políticos do que por características

socioeconômicas das unidades subnacionais ou critérios de redução das desigualdades inter-regionais.

Os impactos econômicos e políticos das duas grandes categorias de transferências (obrigatórias e discricionárias) são diferentes, pois ao passo que a função de redistribuição de recursos é operada com as transferências obrigatórias, as transferências discricionárias assumem um papel suplementar e de ajustamento emergencial, e para as estas, o fator político parece ser mais relevante. “A orientação para reduzir disparidades ou equalizar a distribuição de receitas é um atributo adicional que as transferências redistributivas podem assumir ou não” (PRADO, 2001, p. 4).

Sendo assim, as transferências, mesmo que com objetivo redistributivo, podem ou não ter o efeito de reduzir as desigualdades regionais. A maior parte são de fato equalizadoras, mas há exceções, e estes recursos podem ser submetidos ao jogo político, servindo como moeda de troca para os governos centrais. Prado (2001), aponta que as diversas modalidades de repasses possuem características institucionais distintas e apresenta a tipologia das transferências, classificadas a partir de três denominações:

- i. transferências como instrumento de política fiscal federativa;
- ii. transferências no orçamento excedente: legais *versus* discricionárias;
- iii. transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas.

Transferências como instrumento de política fiscal federativa têm objetivos de devolução tributária, equalização por meio de transferências redistributivas e viabilização de políticas setoriais. No primeiro caso, de devolução tributária, a arrecadação é feita pelos níveis superiores de governo (Estado ou União) e cada jurisdição recebe uma parcela da arrecadação de acordo com a sua capacidade fiscal compensando a concentração da arrecadação em níveis centrais de governo. Embora a função de arrecadação seja apenas dos níveis superiores de governo, cabe ao governo local parte das receitas geradas em cada ente federativo.

O segundo objetivo visa a equalização e redução das desigualdades regionais através de transferências redistributivas, essas transferências têm caráter de suplementação orçamentária, por meio delas, os níveis superiores de governo redistribuem parte da receita arrecadada objetivando reduzir as disparidades inter-

regionais. O terceiro objetivo busca a viabilização de políticas setoriais onde estas são decididas nos governos centrais, porém requerem gerenciamento local.

A segunda classificação feita por Prado (2001), refere-se às transferências no orçamento excedente instituídas por norma legal ou decidida de forma discricionária, as transferências legais são aquelas cujos critérios e montantes a serem distribuídos estão especificados em Lei ou na Constituição. Já as transferências discricionárias têm caráter complementar, são resultado das decisões orçamentárias anuais dos governos federal e estadual.

Por fim, a última classificação (transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas) é definida segundo o grau de condicionalidade que o uso de recursos terá para os governos receptores. Há diferença entre os recursos que podem ser livres e os recursos vinculados. As transferências livres estão à disposição dos governos locais propiciando-lhes maior liberdade de escolha. As transferências vinculadas são recursos destinados a complementar ou compor integralmente programas de políticas públicas, estas buscam uniformizar os dispêndios entre jurisdições heterogêneas.

A seguir, a ênfase da discussão recai sobre as transferências discricionárias, sobre as quais é possível observar os efeitos da representação desproporcional de distritos eleitorais.

2.2.1 Transferências e a representação desproporcional de distritos eleitorais

As transferências intergovernamentais representam uma importante fonte de receita aos entes federativos, principalmente àqueles com baixa capacidade arrecadatória, diferente dos grandes distritos, cujas taxas locais sustentam a maior parte de seus orçamentos. A representação desproporcional dos distritos tem decisiva influência sobre a distribuição de fundos aos distritos eleitorais, uma vez que trabalhos empíricos têm comprovado que há um volume maior de transferências enviadas às regiões sobrerrepresentadas e supostamente menos desenvolvidas.

A representação nas duas Casas do Legislativo federal brasileiro, Câmara dos Deputados e Senado, é altamente desproporcional, isto é, em cada um dos 27 distritos eleitorais do país a correspondência entre população e cadeiras não é proporcional.

Na Câmara, há uma regra que estabelece um mínimo de oito e um máximo de setenta deputados federais por distrito eleitoral; no Senado, a regra permite que cada distrito possa eleger três senadores. O número de deputados das Assembleias Legislativas, representantes do Poder Legislativo estadual, corresponde ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados, sendo que ao atingir o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

Segundo Samuels e Synder (2001), o princípio democrático de “uma pessoa, um voto” é normalmente violado, principalmente em federações com estrutura bicameral. Por exemplo, um distrito que recebe 20% dos votos, nem sempre conquista 20% das cadeiras no Legislativo, exprimindo que os votos podem não se traduzir em representação política (TURGEON; CAVALCANTE, 2014).

Como consequência, as unidades subnacionais possuem representação desproporcional, isto é, algumas são sub-representadas e outras sobre-representadas. Nos estados mais populosos a proporção de cadeiras *versus* população é bastante menor do que nos estados menos populosos, ou seja, os grandes estados estão sub-representados e os estados menores estão sobre-representados, configurando o que na literatura de língua inglesa é conhecido como *malapportionment*.

As regras eleitorais que definem o número de cadeiras no Legislativo por estado, bem como o crescimento populacional desigual nos territórios, culminam na representação desproporcional em distritos eleitorais, como estados ou províncias. Conforme Gibson, Calvo e Falletti (2004), países federativos caracterizam-se, de várias maneiras, pela assimetria, como da população, do tamanho e do poder econômico entre os territórios que constituem uma união federal e as instituições federais interagem com essas assimetrias, concordando com estas ou as compensando:

[...] há assimetrias em população, tamanho e poder econômico entre os territórios que constituem uma união federal. As instituições federais interagem com essas assimetrias subjacentes concedendo determinados direitos políticos, obrigações e representação nos organismos do governo nacional às unidades constituintes da federação. Em alguns casos, essas instituições concordam com as assimetrias e em outros, as compensam (GIBSON; CALVO; FALLETI, 2004, p. 99).

É comum que as regras eleitorais não levem em consideração o tamanho da população e sua alteração ao longo dos anos, ao distribuir a representação legislativa aos distritos eleitorais, deste modo, alguns distritos recebem maior representação do que receberiam se houvesse proporcionalidade populacional, sendo assim, o valor de um voto em estados sobre-representados é maior do que em estados sub-representados, pois, para aqueles é necessário um número menor de eleitores para eleger um representante (TURGEON; CAVALCANTE, 2014).

As transferências intergovernamentais denotam um mecanismo de auxílio financeiro em situações de restrição orçamentária nos entes federativos com baixa capacidade de arrecadação, as unidades sobre-representadas, geralmente, arrecadam os menores valores em taxas locais, ao passo que, os grandes distritos têm maior capacidade arrecadatória, suas taxas locais sustentam a maior parte dos recursos orçamentários.

Deste modo, as transferências intergovernamentais são importantes no sentido de suplementar o orçamento e implementar políticas aos estados com menor capacidade fiscal, os sobre-representados. Por exemplo, no Brasil, as regiões que recebem uma porcentagem maior destes recursos são a Norte, Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente.

A representação desproporcional de distritos eleitorais tem efetiva influência sobre a distribuição de recursos públicos em benefício das regiões sobre-representadas. Principalmente no que se refere às transferências discricionárias, os estados sobre-representados são os mais beneficiados, evidenciando que os gastos públicos são dirigidos por fatores políticos e institucionais, como a representação desproporcional e, portanto, não refletem, necessariamente, características socioeconômicas das unidades subnacionais.

Dentre os estudos nacionais e internacionais que incorporam a relação do *malapportionment* com as distorções na alocação de recursos entre os distritos, estão os trabalhos de Arretche e Rodden (2004), Amorim Neto e Simonassi (2013), Gibson, Calvo e Falletti (2004), Turgeon e Cavalcante (2014), entre outros.

Arretche e Rodden (2004), estudaram a influência das políticas eleitoral e legislativa na distribuição de transferências intergovernamentais, dos governos brasileiros. Os autores constataram que, os presidentes brasileiros têm grande autoridade sobre as transferências fiscais, juntamente com incentivos para trocar gastos federais por votos do Legislativo. Assim, a distribuição das transferências

intergovernamentais é uma importante ferramenta para a obtenção de apoio parlamentar. Da mesma forma, Amorim Neto e Simonassi (2013) têm como hipótese que as transferências intergovernamentais são um importante mecanismo utilizado pelo Poder Executivo federal para alcançar objetivos políticos e evidenciam que estes prevalecem sobre os critérios de equidade socioeconômica, os níveis mais elevados de transferências per capita estão associados a composições políticas de coalizões de governo. Gibson, Calvo e Falleti (2004), assim como Turgeon e Cavalcante (2014), investigam como a representação desproporcional dos estados afeta a alocação dos recursos pelo governo federal para as unidades subnacionais e constataam que estados sobre-representados são mais beneficiados pelos gastos federais do que os estados sub-representados.

A seguir, os tópicos anteriores serão somados a fim de relacionar os dois mecanismos institucionais estudados - LRF e transferências - com a alocação das despesas municipais.

2.3 DESPESAS MUNICIPAIS E SUAS RELAÇÕES COM A LRF E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Como tratado nos itens anteriores, no sistema federativo brasileiro, dois exemplos de mecanismos que promovem as ações dos orçamentos públicos dos entes municipais são, a LRF que determina os parâmetros de controle como limites de endividamento e despesas com pessoal e as transferências intergovernamentais que promovem auxílio financeiro aos entes federativos com baixa capacidade arrecadatória.

Mediante a forma de como são alocadas as despesas municipais, a administração pública pode intervir promovendo efeitos representativos nas conjunturas municipais. A ação eficiente do setor público requer um direcionamento adequado dos recursos, bem como uma distribuição dos bens e serviços com qualidade.

Nessa perspectiva, pressupõe-se que tanto as transferências intergovernamentais quanto a LRF direcionam os gestores públicos ao atendimento das demandas públicas. Porém, embora as transferências promovam uma melhor eficiência do gasto público, em que os gestores alocam os recursos visando um melhor desempenho municipal, a LRF pode ocasionar um efeito contrário na medida

em que estimula os entes federativos a alocarem uma maior parcela dos seus gastos com pessoal e tal fato pode vir acompanhado de redução de gastos com investimentos.

Os decisores governamentais, por meio das despesas com investimento e pessoal, podem intervir afetando a forma que estes gastos incidem sobre a economia. A LRF é uma regra orçamentária que impõe limite do gasto excessivo, evitando assim, o endividamento. O enfoque maior desta Lei recai sobre o controle do endividamento público e além disso, essa legislação promove outros efeitos favoráveis à sociedade, como por exemplo, a elaboração de relatórios trimestrais e divulgação em meios de comunicação que possibilita maior transparência ao orçamento público, os eleitores podem o acompanhar e monitorar evitando o comportamento oportunista dos políticos, pois perante a necessidade de prestar contas à sociedade, estes se veem obrigados a cumprir o orçamento votado.

Segundo Santolin et al. (2009), após a promulgação desta Lei, há uma mudança no comportamento dos governantes, os municípios deixam de acumular déficits e passam a apresentar superávits. Todavia, “[...] a rigidez na aplicação dos gastos, principalmente gastos de pessoal, trata igualmente os desiguais” (SANTOLIN et al., 2009, p. 901). Pressupõe-se que os atores políticos - por meio de regras, no caso deste estudo a LRF – são induzidos a realizar uma determinada alocação de despesas que prioriza a rubrica gasto com pessoal, acarretando um padrão de comportamento dos governos locais, que de acordo com o institucionalismo da escolha racional, leva em conta que estes agem racionalmente sobre constrangimentos institucionais, no sentido que:

Instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões (O'DONNELL, 1991, p. 27).

O que significa dizer também que os atores políticos agem em conformidade com o cálculo racional diante de opções que estimulam a maximização do seu *payoff*, ou seja, a retribuição que recebe de acordo com sua escolha. Isto é o que Tsebelis (1998) chama de pressuposto da racionalidade indicando que “os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos” (TSEBELIS, 1998, p. 21).

A LRF é uma regra que orienta comportamentos, e parte-se do pressuposto de que os gestores públicos, a partir da implementação desta Lei, tendem a adotar um comportamento padrão ajustando as despesas com pessoal aos limites impostos pela LRF. Decisões de gasto com pessoal e com investimento podem ser um instrumento de barganha política, uma vez que são utilizadas como indicador de aprovação populacional, o que pode acarretar a permanência ou não do partido que detém o poder local nas eleições (SANTOLIN et al. 2009).

Segundo Fioravante et al. (2006), o teto para a despesa com pessoal, fixado pela LRF, pode funcionar como um mecanismo de incentivos perversos, levando a subavaliação de gastos, como os de investimentos e prejudicando a eficiência da alocação dos recursos públicos municipais:

Defende-se que o controle do gasto público por meio do indicador *despesa de pessoal dividida pela RCL* leva a certa subavaliação de outros tipos de gastos, como os investimentos. A despesa de pessoal corresponde a apenas um item dos gastos. Logo, uma análise e o controle apenas desse item não implicam que os gastos estão sendo analisados e controlados de forma completa, há que se analisar outros itens de gastos. Além disso, um teto de gasto fixado *ad hoc* pela LRF pode funcionar como um mecanismo de incentivos perversos, que prejudique a eficiência alocativa dos recursos públicos municipais (FIORAVANTE et al., 2006, p. 11).

Da mesma forma, Dur, Peletier e Swank (1997) salientam que regras que restringem o endividamento (como é o caso da LRF), provocam diminuição de investimento. Segundo os autores, essa despesa não é preferível, uma vez que diminui a renda disponível para consumo no presente, aumentando-a no futuro quando não se sabe se o partido que detém o poder atual será reeleito. Sendo assim, há bens públicos preferíveis, que no caso de não haver restrição de endividamento, será a opção de gasto pelo partido no poder, levando ao aumento da dívida.

Cumpre ressaltar que os agentes atuam de acordo com o grau de agregação que é mais eficaz eles agirem, visando a obtenção de resultados favoráveis (O'DONNELL, 1991). Diante disso, a rubrica investimento pode ser prejudicada, uma vez que, ao contrário da rubrica de gastos com pessoal, não há um enquadramento tão rígido desta despesa junto à LRF.

Fioravante et al. (2006), destacam que a LRF definiu limites além do padrão médio dos municípios, e têm como hipótese que o foco principal desta Lei foram os municípios mais problemáticos com gastos com pessoal e endividamento distantes

da média dos municípios brasileiros. Outra hipótese segundo os autores, é que o limite de gastos com pessoal foi baseado na realidade dos estados. Nesse sentido, Menezes e Toneto Jr. (2006) completam, articulando que uma regra eficaz deveria levar em consideração a heterogeneidade dos municípios brasileiros, bem como, deveria estabelecer mecanismos a fim de impedir distorções na composição das despesas dos entes subnacionais, pois “[...] a queda na despesa com investimento pode influenciar significativamente o provimento futuro de bens e serviços públicos nos municípios” (MENEZES; TONETO JÚNIOR, 2006, p. 31).

Estudos como os de Fioravante et al. (2006), Giubert (2005), e Menezes e Toneto Jr. (2006), analisaram o efeito da LRF nas finanças dos municípios brasileiros. Santolin et al. (2009) fizeram a análise do efeito das transferências e da LRF sobre as despesas nos municípios mineiros. Os autores supracitados evidenciaram que a LRF foi eficaz no que tange a redução do endividamento público, todavia, identificam que a imposição de um limite superior nas despesas com pessoal ocasionou aumento desta despesa nos municípios que antes da Lei, apresentavam gastos bastante inferiores a este teto², bem como houve redução nos componentes menos rígidos de gastos, especificamente o gasto com investimento.

Mais especificamente, Giubert (2005) objetivou identificar se a imposição do limite de gastos com pessoal contribuiu para a redução dos gastos públicos, bem como, avaliando a situação fiscal dos municípios antes da Lei e se essa situação necessitava de controle. Os resultados indicaram que a LRF surtiu efeito sobre o cumprimento do limite do gasto com pessoal, sobretudo sobre os municípios que enfrentavam um elevado gasto neste item de despesa.

Da mesma forma, Fioravante et al. (2006), analisaram o efeito da LRF sobre as finanças públicas municipais traçando cenários antes e depois da Lei, e concluíram que há um “erro de calibragem” na fixação de limites impostos, no caso da despesa com pessoal, a imposição de um teto de 60% estimulou o aumento

² Conforme Menezes e Toneto Júnior (2006), o número de municípios que gastavam menos de 40% da RCL com pessoal diminuiu, enquanto aqueles que gastavam entre 40 e 55% aumentaram consideravelmente. Assim, a Lei teve efeito sobre os municípios que ultrapassavam o limite imposto. Os municípios que estavam adequados ao limite, encontraram na Lei uma oportunidade de aumentarem seus gastos com pessoal. Isso deve-se, entre outros motivos, ao comportamento oportunista do político.

dessa despesa na maioria dos municípios que apresentavam gastos inferiores, todavia, a minoria que ultrapassava este teto, se ajustou.

Menezes e Toneto Jr. (2006) mostram que a LRF conteve o aumento das despesas totais, no entanto, não levou a queda esperada nas despesas com pessoal, e além disso ocasionou redução nas despesas com investimento, ou seja, a tendência do gasto excessivo foi contida, mas em detrimento das despesas com investimento, e não das despesas com pessoal, como esperado. Isso indica que o ajuste orçamentário promovido pela LRF ocorreu sobre os componentes de despesa menos rígidos e menos preferidos pelo administrador público.

Santolin et al. têm por objetivo mostrar que associada à dependência de recursos que a Constituição acarretou aos municípios, a LRF pode ter promovido alterações sobre a forma de alocação das despesas, os autores assinalam que as decisões de gastos com pessoal e com investimento podem ser utilizadas como indicador de aprovação populacional o que, por sua vez, pode acarretar a permanência ou a troca do partido que detém o poder local nas eleições. Os autores identificaram dois aspectos importantes:

O primeiro é que poucos municípios ultrapassavam os limites de gastos com pessoal em 1995 (antes da vigência da Lei), embora a dispersão fosse muito grande. O segundo aspecto é que a LRF acabou gerando uma menor dispersão desses gastos, vale dizer, paulatinamente todos os municípios foram se enquadrando nos limites impostos pela LRF (SANTOLIN et al., 2009, p. 902).

Há um crescimento das despesas com pessoal superior aos gastos com investimentos:

O crescimento receita orçamentária, a partir de 1998, foi da ordem de 47% em termos reais. Ao todo, a receita tributária apresentou um crescimento total de 20% enquanto as receitas de transferências se expandiram em 78%. Por sua vez, as despesas com pessoal cresceram 98,5% e os gastos de investimento 21,5% (SANTOLIN et al., 2009, p. 907).

Tal fato, segundo os autores, decorre do aumento das transferências intergovernamentais, o que levou ao aumento de autonomia e responsabilidades dos municípios dentro da federação brasileira.

Com base no arcabouço teórico analisado, inicia-se a partir da próxima seção a apresentação e análise dos resultados.

3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS

De acordo com as pesquisas e conclusões teóricas revisadas na seção anterior existem evidências de conexão entre fatores políticos e a alocação de recursos públicos. Há uma propensão dos governos federal e estadual direcionarem recursos das transferências de acordo com critérios políticos, e na medida em que prevalecem as necessidades políticas sobre as socioeconômicas intensificam-se as desigualdades regionais.

Nesse contexto, objetiva-se ao longo desta seção explorar estes argumentos, analisando os efeitos de fatores políticos, principalmente da representação desproporcional do Legislativo, sobre as transferências dos governos central e estadual aos municípios brasileiros.

Para isto, sintetiza-se as concepções teóricas sobre os elementos institucionais e políticos que influenciam no padrão das transferências do governo central para os governos locais, por conseguinte expõe-se a metodologia empregada para a análise empírica, posteriormente apresenta-se os resultados e análises, e por fim, tecem-se as principais conclusões.

3.1 PADRÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA OS MUNICÍPIOS: ELEMENTOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS

O processo de decisão dos gastos públicos no Brasil foi influenciado com o aprofundamento da descentralização fiscal após a Constituição de 1988, o que favoreceu o presidencialismo de coalizão, bem como menor capacidade de coordenação política (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013).

É esperado que mecanismos institucionais de equilíbrio das finanças públicas, como é o caso das transferências fiscais, fossem dirigidos visando a equidade entre as diversas regiões do país operando em favor das regiões mais pobres. Entretanto, observa-se uma conexão entre fatores políticos e a alocação dos fundos públicos, reconhece-se que há uma natureza política das transferências, onde de acordo com Amorim Neto e Simonassi (2013), pode ser preferível decisões de direcionamento das transferências para localidades que sejam mais relevantes politicamente do que às que necessitem destes recursos intensamente. Segundo Gibson, Calvo e Falleti (2004), quando a transferência de recursos se dá por interesses políticos em

detrimento das necessidades econômicas dos entes subnacionais, ocorre o federalismo realocativo que se sobressai sobre o federalismo proporcional.

Os fatores políticos que dirigem as transferências fiscais estão relacionados com o processo orçamentário. As regras para apresentação de emendas ao orçamento limitam a capacidade de cada parlamentar influenciar na distribuição de recursos de acordo com as suas preferências geográficas e eleitorais. No entanto, o Executivo brasileiro tem um papel central no processo orçamentário podendo vetar o orçamento aprovado e tendo também uma margem discricionária em sua execução. Para as transferências discricionárias, esta margem é, na norma, irrestrita, podendo o Executivo decidir sobre o montante e destinação das mesmas.

Estudos têm procurado identificar a conexão entre fatores políticos e a distribuição de fundos públicos. Nesse contexto, destacam-se as pesquisas de Amorim Neto e Simonassi (2013), Arretche e Rodden (2004), Gibson, Calvo e Falleti (2004), Soares e Neiva (2011) e Turgeon e Cavalcante (2014). Entre as variáveis que afetam as decisões de direcionamento das transferências intergovernamentais existe um consenso entre os autores citados, de que há um considerável efeito da sobre-representação de distritos eleitorais sobre a distribuição de fundos públicos, isto é, os estados sobre-representados no Legislativo são os mais beneficiados, recebem uma proporção maior tanto das transferências constitucionais quanto das discricionárias, embora estas últimas não sejam, necessariamente, distributivas.

A estratégia do governo central de enviar um montante maior de recursos a estados sobre-representados está relacionada a obtenção de apoio parlamentar para formar coalizões políticas. Uma vez que a escolha de alocação dos recursos visando, por exemplo, a melhoria da infraestrutura nos entes subnacionais gera impactos somente no longo prazo, o incentivo para o governo central efetuar tal alocação é enfraquecido (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013).

Há estímulos para que os atores políticos troquem gastos localizados por apoio legislativo tendo como objetivos a conquista de cargos, permanência no poder ou a integração de coalizões legislativas majoritárias. Sendo assim, a distribuição das transferências intergovernamentais é uma ferramenta valiosa para o alcance destes objetivos políticos (ARRETCHÉ; RODDEN, 2004).

Neste contexto, faz-se importante analisar o que influencia o padrão de comportamento dos atores políticos com relação às transferências de recursos entre as esferas de governo, tanto no âmbito político, principalmente sob o viés da

representação desproporcional no Legislativo, como no âmbito econômico sob o aspecto de variáveis que indicariam caráter redistributivo das transferências.

Com esta finalidade, pretende-se ampliar neste estudo as contribuições anteriores, tendo como unidade de análise os municípios brasileiros, isto é, investigar-se-á os efeitos de variáveis políticas e econômicas no envio de transferências dos governos central e estadual às unidades municipais. A seguir, apresenta-se a hipótese que norteará esta seção de pesquisa.

Uma vez estabelecido na literatura que as transferências fiscais favorecem as unidades sobrerrepresentadas, e sendo amplamente aceito que a distribuição de recursos discricionários é dirigida pelo viés de barganha política, onde líderes de coalizões almejam formar coalizões vencedoras por meio da compra de votos, e Parlamentares de unidades sobrerrepresentadas seriam atraentes na construção destas coalizões, pois são relativamente “baratos” (Ansolabehere; Gerber; Snyder 2002; Arretche; Rodden, 2004; Gibson; Calvo; Falleti, 2004; Samuel; Snyder, 2001; e Soares; Neiva 2011), o propósito desta seção é analisar o efeito de variáveis políticas, principalmente da desproporcionalidade de representação, sobre as transferências fiscais.

Além disso, são utilizadas variáveis econômicas de controle para investigar se as necessidades políticas prevalecem sobre as socioeconômicas determinando a alocação dos fundos públicos, tendo como premissa que os municípios de estados menores, os sobrerrepresentados, são mais beneficiados pelas transferências intergovernamentais.

3.1.1 Dados e Método

Os dados para as análises foram coletados para o período de 1988 (ano de implementação da Constituição Federal) a 2014, porém para as estimações estatísticas o período inicia em 2004, pois é a partir deste ano que foi possível desagregar as transferências obrigatórias das discricionárias.

Ao trabalhar com várias unidades de observações por um longo período de tempo, como é o caso desta pesquisa, algumas vezes os dados de variáveis importantes faltam para certos anos. Neste caso, determinar que amostra seja todos os municípios para os quais há dados de todas as variáveis no período de análise faria com que restasse um número muito pequeno de observações, prejudicando a

heterogeneidade desejada na pesquisa longitudinal. Sendo assim, foi possível aumentar o tamanho da amostra trabalhando com testes estatísticos com painel desbalanceado, que significa que para cada município da amostra tem-se um número diferente de dados temporais.

Ademais, optou-se por expurgar da amostra os grandes municípios com população acima de 300.000 habitantes, uma vez que são considerados discrepantes, podendo causar problemas de estimação dos modelos estatísticos³.

Diante do exposto, as amostras utilizadas para cada ano do período da análise foram as seguintes: 2004, 4.608 municípios; 2005, 4.548 municípios; 2006, 4.990 municípios; 2007, 4.831 municípios; 2008, 4.908 municípios; 2009, 4.881 municípios; 2010, 4.915 municípios; 2011, 4.613 municípios; 2012, 4.567 municípios; 2013, 4.757 municípios; 2014, 4.542 municípios. Assim, foi possível trabalhar com uma média de 4.741 municípios⁴.

Utiliza-se métodos quantitativos para atender aos fins desta seção do trabalho. A técnica estatística empregada é a construção de modelos econométricos de regressão com dados em painel. Após a seleção das variáveis foram construídos os modelos a fim de mensurar o efeito das variáveis independentes ou explicativas na variável a ser explicada.

A fim de dar suporte às análises foi realizado um mapeamento utilizando ferramentas de geoprocessamento e análise espacial dos recursos de transferências obrigatórias e voluntárias repassados da União aos municípios.

A seguir apresenta-se com um maior nível de detalhamento os dados e a base de dados utilizados, a técnica estatística empregada, bem como a definição do modelo estatístico e das variáveis.

³ Para definir o número de habitantes de corte para municípios grandes, foi adotado o critério baseado na classificação do Tesouro Nacional, que realiza o seguinte agrupamento de população: a) população inferior a 50.000 habitantes; b) população entre 50.000 e 300.000 habitantes; d) população entre 300.000 e 1.000.000 de habitantes; e) população maior do que 1.000.000 de habitantes.

⁴ A perda de municípios é devido à ausência de dados e não prejudica os resultados, pois a amostra utilizada mantém a diversidade regional que caracteriza o Brasil.

3.1.1.1 Base de dados

Os dados foram obtidos do Relatório de Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA), e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

3.1.1.2 Técnica de pesquisa

Para esta seção de resultados foram adotadas as técnicas de estatística espacial e de regressão com dados em painel.

Por meio da estatística espacial, os dados de repasse das transferências fiscais foram mapeados e foi gerada a análise de *cluster*, que representa as informações geográficas agrupadas em valores próximos formando grupos homogêneos. A partir disso, o objetivo foi observar a existência de autocorrelação espacial, que revela o nível de correlação entre os valores de transferências repassados do governo federal para os governos locais. Os procedimentos foram realizados no *software* ArcGIS.

A regressão econométrica foi calculada com dados em painel desbalanceado. Os modelos adotados foram os de efeitos fixos⁵ e os cálculos foram realizados por meio do *software* Stata 13. A respeito da estrutura de dados, há uma variedade de tipos. Segundo Gujarati (2011), uma pesquisa é caracterizada por apresentar dados de corte transversal (*cross-section*), dados de séries temporais e dados em painel (longitudinais). Um conjunto de dados de corte transversal descreve eventos em um determinado ponto no tempo, os dados de séries temporais consistem em observações de eventos ao longo do tempo e um conjunto de dados em painel combina séries temporais e informações em corte transversal, ou seja, compõe uma série temporal para cada registro do corte transversal do conjunto de dados.

Utiliza-se a análise de dados em painel, uma vez que a mesma unidade de corte transversal (os municípios, no caso deste trabalho) é acompanhada ao longo do tempo. Em resumo, “os dados em painel têm uma dimensão espacial e outro

⁵ Os procedimentos para a adoção dos modelos mais adequados serão descritos detalhadamente nas no item de definição das variáveis e dos modelos estatísticos.

temporal” (GUJARATI, 2011, p. 587). O painel denomina-se desbalanceado pois, para cada município da amostra tem-se um número diferente de dados temporais.

Dentre os benefícios da pesquisa com dados em painel, Wooldridge (2005) ressalta que, por unir essas duas características (dados em corte transversal e dados em séries de tempo), faz-se possível observar a heterogeneidade dos indivíduos, há maior nível de informação a respeito das variáveis explicativas.

Acrescenta-se que a utilização de dados longitudinais proporciona algumas vantagens sobre dados de corte transversais ou de séries temporais, como destaca Gujarati (2011), as principais vantagens são: a análise torna-se mais enriquecida e eficiente, pois combinando séries temporais com observações de corte transversal, os dados em painel oferecem observações com maior variabilidade, menos colinearidade entre as variáveis, dados mais informativos e mais graus de liberdade e como aumentam consideravelmente o tamanho da amostra ao estudar observações de corte transversal repetidas, os dados em painel nos permitem estudar modelos comportamentais mais complicados. Isto fortalece a eficiência da estimação do modelo em painel, permitindo identificar e medir efeitos que as análises puramente seccionais ou temporais não permitem.

Entretanto, embora exista um número de vantagens considerável, Gujarati (2011) menciona que a modelagem com dados em painel gera problemas de estimação e inferência, sendo comum, nesse tipo de abordagem a existência de heterocedasticidade e autocorrelação.

A expressão matemática para o modelo pode ser representada como uma equação linear na forma:

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 D_{1t} + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \alpha_i + u_{it} \quad i = 1, \dots, x ; t = 2004, \dots, 2014$$

Em que i representa a i -ésima unidade do corte transversal e t o t -ésimo período de tempo. Y é a variável dependente das variáveis independentes (explicativas) X 's; β_0 é a constante do modelo; a variável D é uma *dummy*; β_1 , β_2 e β_3 são parâmetros que serão determinados a partir dos dados observados e foi utilizado δ para ressaltar a interpretação dos parâmetros que multiplicam variáveis *dummy*; A variável α_i capta todos os fatores não observados, constantes no tempo, que afetam Y_{it} , é o termo que designa que o modelo é de efeitos fixos, pois α_i é fixo

ao longo do tempo; por fim, u_{it} é o erro de variação temporal, porque ele representa fatores não observados que mudam ao longo do tempo e afetam Y_{it} .

3.1.1.3 Definição das variáveis e dos modelos estatísticos

Por meio dos modelos estatísticos de regressão utilizados nos resultados desta seção, o propósito foi observar os efeitos da desproporcionalidade do Legislativo brasileiro, bem como demais variáveis políticas e econômicas, sobre as transferências de fundos federais e estaduais para os municípios.

As variáveis a serem explicadas foram estabelecidas a partir da classificação das transferências em obrigatórias e discricionárias. De acordo com órgãos oficiais brasileiros, as transferências podem ser obrigatórias⁶ que são impostas na Constituição Federal, bem como, previstas em lei ou discricionárias que dividem-se em específicas⁷, por delegação⁸ e voluntárias.

A partir da classificação oficial das transferências foram realizadas a coleta e a classificação dos dados para todo o período obtendo as seguintes variáveis: transferências obrigatórias, discricionárias (específicas, por delegação e voluntárias) e o total das transferências fiscais. O propósito de desagregar a variável dependente neste estudo, foi estabelecer uma divisão clara entre o repasse de transferências, sendo possível analisar o repasse de fundos que têm determinações legais e constitucionais, bem como, os repasses em que o Executivo tem poder de discricionariedade.

O foco das análises incide sobre as transferências voluntárias, que são recursos entregues a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não

⁶ Exemplos de transferências obrigatórias: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico; Contribuição do Salário-Educação; Imposto Sobre Operações de Crédito Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários Comercialização do Ouro; Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais; Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE; Transferências Financeira do ICMS – Desoneração – L.C. Nº 87/96; Entre outras.

⁷ Exemplos de transferências específicas: relativas ao Sistema Único de Saúde- SUS; Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS; Entre outras.

⁸ Exemplos de transferências por delegação: Transferências a consórcios públicos; Transferências de convênios relativas ao o Sistema Único de Saúde (SUS); Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Assistência Social; Entre outras.

decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde⁹. São nas transferências discricionárias que é possível observar o efeito da sobrerepresentação nas barganhas legislativas de ano a ano. Segundo Arretche e Rodden (2004), sobre este tipo de transferências, o Executivo federal tem amplo grau de discricionariedade - decidindo para onde se destina estes recursos, bem como quando será executado. É possível que os outros tipos de transferências também sejam afetados pela sobrerepresentação, no entanto, este efeito é obtido de maneira diferente e em momentos diferentes.

A principal variável independente empregada no modelo foi para testar a hipótese de que os municípios de estados sobrerepresentados são os que recebem um montante maior das transferências, foi construída uma variável *dummy* atribuindo valor um para os municípios de estados sobrerepresentados na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa e no Senado brasileiros, e valor zero caso contrário. Se essa hipótese se confirmar, os municípios de estados menores, os sobrerepresentados no Congresso Nacional, são os mais beneficiados pelos repasses de fundos federais e estaduais.

A desproporcionalidade de representação dos estados brasileiros no Congresso Nacional foi observada por meio do cálculo do Índice de Representação Relativa (IRR) definido por Ansolabehere, Gerber e Snyder (2002), cuja fórmula para o cálculo é:

$$\text{IRR} = \frac{(\text{Número de cadeiras do distrito} / \text{população do distrito})}{(\text{Número de cadeiras no Legislativo Nacional} / \text{população do país})}$$

Valores do IRR iguais a um significam que a representação do distrito é o que seria esperado sob uma regra de uma pessoa, um voto; se o IRR é menor que um, então o distrito é sub-representado; se o IRR é maior do que um o distrito é sobrerepresentado.

Nos modelos em que o objetivo é explicar as transferências fiscais federais, optou-se por observar os efeitos da sobrerepresentação das duas Casas

⁹ Optou-se por não trabalhar com as transferências específicas e delegas, pois, para muitos municípios esta variável não foi relatada no banco de dados do FINBRA, o que causaria muitos valores *missing* na amostra, prejudicando as estimações estatísticas. Além disso, estas representam um valor muito pequeno com relação ao total das transferências discricionárias.

Legislativas separadamente, buscando compará-las. Esta distinção é importante, uma vez que, o perfil de legisladores na Câmara e no Senado e sua relação com o governo local são diferentes. Nos modelos que têm como variável dependente as transferências fiscais estaduais, o efeito de sobrerrepresentação observado foi da Assembleia Legislativa.

As diferenças de representação no Legislativo entre os estados brasileiros serão detalhadas no item de resultados desta seção. Por ora, cumpre ressaltar que no Senado a sobrerrepresentação é mais elevada, o número de cadeiras é menor, e o sistema de eleição é diferente: enquanto no Senado o sistema eleitoral é majoritário, na Câmara é proporcional. Os senadores são eleitos no número de 1 ou 2 a cada eleição e, portanto, a disputa é menor, podendo receber voto de todo o estado, enquanto que os deputados disputam com no mínimo mais 7 até mais 69 (como é o caso do estado de São Paulo) e procuram ter redutos eleitorais para garantir votos de acordo com um perfil específico de eleitores.

As demais variáveis explicativas foram selecionadas a partir da discussão na seção anterior, tendo como referência os estudos de Amorim Neto e Simonassi (2013), Arretche e Rodden (2004), Gibson, Calvo e Falletti (2004) e Soares e Neiva (2011). Convém notar que Amorim Neto e Simonassi (2013) desagregaram os instrumentos utilizados pelo governo central de acordo com o caráter destes na estratégia política a ser seguida, utilizaram variáveis explicativas políticas e econômicas ressaltando que, independente destes determinantes priorizarem aspectos de equidade ou a formação de coalizões políticas, são os pilares de sustentação de um governo, uma vez que, as variáveis econômicas afetam a popularidade do governo e as variáveis políticas dizem respeito ao relacionamento entre o governo e os atores políticos envolvidos.

Assim como estes autores, utilizou-se neste estudo – além da principal variável, a sobrerrepresentação – variáveis explicativas de caráter político e econômico, tendo em vista testar o comportamento estratégico do presidente e do governador no envio das transferências aos municípios, analisando os efeitos de acordo com objetivos voltados para conquistar popularidade de governo e realizar a redistribuição de recursos em direção às regiões mais pobres, bem como os efeitos voltados para a construção de apoio ao governo. Ressalta-se que os estudos citados têm o foco nas transferências intergovernamentais da União para os

estados/distritos. Neste trabalho, o foco é sobre as transferências da União e dos estados aos municípios.

Diante disso, as seguintes variáveis explicativas foram utilizadas:

- i. Períodos eleitorais em que foi elaborada uma variável *dummy* para anos de eleições municipais e anos de eleições presidenciais. Verifica-se com essa variável a existência de ciclos eleitorais políticos, nos quais é esperado encontrar maiores valores de transferências para os municípios nos anos em que ocorrem eleições.

Também foram utilizadas variáveis econômicas, selecionadas de acordo com o estudo de Amorim Neto e Simonassi (2013) e visando manter uma relação com a próxima seção da pesquisa que irá tratar dos efeitos dos repasses dos fundos públicos e das regras de controle das despesas na alocação dos gastos municipais. Sendo assim, de acordo com as hipóteses dos referidos autores foram selecionadas:

- ii. Despesa com investimento: supondo que uma das necessidades vitais do presidente é formar e manter coalizões governativas, a elevação das despesas com investimento seria uma forma ineficiente de aplicar os recursos públicos.
- iii. Despesa com pessoal: o aumento de gastos com pessoal pode ocasionar uma redução do envio das transferências da União aos municípios, dado que esta despesa é fiscalizada pela LRF e se ultrapassado o seu limite de gasto (60 % da RCL), são cortadas suas receitas de transferências discricionárias. No entanto, após a LRF, principalmente os menores municípios passaram a gastar mais com pessoal, pois, viram na Lei uma possibilidade de dispendar até 60% de sua RCL em folhas de pessoal, tendo assim, um espaço para gastar discricionariamente em troca de apoio político, caso isso se confirme, espera-se um impacto positivo na variável transferências da União e dos estados.

Por fim, foi selecionada a variável de controle que prevê resultados redistributivos em direção às regiões menos favorecidas:

- iv. Renda *per capita*.

Espera-se um impacto positivo da renda *per capita* nas transferências voluntárias, indicando que estes recursos não estão sendo distribuídos com o objetivo de promover a diminuição das desigualdades inter-regionais. Todavia, no tocante às transferências constitucionais, é esperado que estas variáveis tenham

sinais negativos, pois objetiva-se por meio destas transferências que são exigidas por lei, promover os municípios menos desenvolvidos.

Ressalta-se que demais variáveis que preveem resultados redistributivos, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e da taxa de urbanização dos municípios, foram coletadas e testadas nos modelos. Todavia, optou-se por não as utilizar, pois para a maioria dos municípios o IDHM e a taxa de urbanização são variáveis de mudança lenta ao longo do tempo apresentando uma variação mínima dentro do grupo de observações, o que torna difícil a obtenção de um estimador preciso.

Os valores absolutos foram corrigidos pela população e deflacionados, os cálculos foram feitos em reais *per capita* de 2014, e foi utilizado como deflator o Índice Geral de Preços (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas. Desse modo, a base de dados compreende todas estas variáveis para os municípios brasileiros. A seguir apresenta-se um quadro com as variáveis, descrições e fontes utilizadas:

Quadro 1 – Descrição das variáveis dos modelos de transferências

(continua)		
Variáveis	Descrição	Fonte
<i>uobri</i>	Transferências obrigatórias da União aos municípios (<i>per capita</i>)	FINBRA
<i>uvol</i>	Transferências voluntárias da União aos municípios (<i>per capita</i>)	FINBRA
<i>eobri</i>	Transferências obrigatórias dos estados aos municípios (<i>per capita</i>)	FINBRA
<i>evol</i>	Transferências voluntárias dos estados aos municípios (<i>per capita</i>)	FINBRA
<i>pes</i>	Despesas com pessoal (<i>per capita</i>)	FINBRA
<i>inv</i>	Despesas com investimentos (<i>per capita</i>)	FINBRA
<i>sobrecam</i>	<i>Dummy</i> dos municípios de estados sobre-representados na Câmara dos Deputados. 1 para os sobre-representados, 0 caso contrário	IRR
<i>sobreal</i>	<i>Dummy</i> dos municípios de estados sobre-representados na Assembleia Legislativa. 1 para sobre-representados, 0 caso contrário	IRR

Quadro 1 – Descrição das variáveis dos modelos de transferências

(continuação)

Variáveis	Descrição	Fonte
<i>sobresen</i>	<i>Dummy</i> dos municípios de estados sobre-representados no Senado. 1 para os sobre-representados, 0 caso contrário	IRR
<i>elepres</i>	<i>Dummy</i> de eleição presidencial. 1 para os anos em que houveram eleições presidenciais, 0 caso contrário	TSE
<i>elemun</i>	<i>Dummy</i> de eleição municipal. 1 para os anos em que houveram eleições municipais, 0 caso contrário	TSE
<i>renda</i>	Produto Interno Bruto dividido pela população	IBGE e IPEADATA

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir das variáveis selecionadas foram adotados os modelos a seguir:

i. Determinantes das transferências fiscais da União aos municípios:

$$\ln(uobri)_{it} = \beta_0 + \delta_0 \text{sobrecam}_{it} + \delta_1 \text{elepres}_{it} + \delta_2 \text{elemun}_{it} + \beta_1 \ln(\text{pes})_{it} + \beta_2 \ln(\text{inv})_{it} + \beta_3 \ln(\text{renda})_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad (1)$$

$$\ln(uobri)_{it} = \beta_0 + \delta_0 \text{sobresen}_{it} + \delta_1 \text{elepres}_{it} + \delta_2 \text{elemun}_{it} + \beta_1 \ln(\text{pes})_{it} + \beta_2 \ln(\text{inv})_{it} + \beta_3 \ln(\text{renda})_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad (2)$$

$$\ln(uvol)_{it} = \beta_0 + \delta_0 \text{sobrecam}_{it} + \delta_1 \text{elepres}_{it} + \delta_2 \text{elemun}_{it} + \beta_1 \ln(\text{pes})_{it} + \beta_2 \ln(\text{inv})_{it} + \beta_3 \ln(\text{renda})_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad (3)$$

$$\ln(uvol)_{it} = \beta_0 + \delta_0 \text{sobresen}_{it} + \delta_1 \text{elepres}_{it} + \delta_2 \text{elemun}_{it} + \beta_1 \ln(\text{pes})_{it} + \beta_2 \ln(\text{inv})_{it} + \beta_3 \ln(\text{renda})_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad (4)$$

ii. Determinantes das transferências fiscais dos estados aos municípios:

$$\ln(eobri)_{it} = \beta_0 + \delta_0 \text{sobreal}_{it} + \delta_1 \text{elepres}_{it} + \delta_2 \text{elemun}_{it} + \beta_1 \ln(\text{pes})_{it} + \beta_2 \ln(\text{inv})_{it} + \beta_3 \ln(\text{renda})_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad (5)$$

$$\ln(evol)_{it} = \beta_0 + \delta_0 \text{sobreal}_{it} + \delta_1 \text{elepres}_{it} + \delta_2 \text{elemun}_{it} + \beta_1 \ln(\text{pes})_{it} + \beta_2 \ln(\text{inv})_{it} + \beta_3 \ln(\text{renda})_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad (6)$$

O termo $i = 1, \dots, x$ representa o corte transversal (os municípios brasileiros); o termo $t = 2004, \dots, 2014$, representa o período de tempo analisado. Pelo modelo apresentado, o termo de erro é composto consistindo de dois elementos: α_i , que é o elemento de corte transversal, e u_{it} , que é o elemento combinado da série temporal e do corte transversal (Gujarati, 2011).

A denotação “ln” significa que foi aplicado o logaritmo neperiano nas variáveis dependentes e nas variáveis independentes contínuas, obtendo modelos log-lineares¹⁰ que foi a forma funcional que se apresentou mais adequada para o estudo. Os valores de repasses de transferências fiscais, as despesas governamentais, bem como o Produto Interno Bruto tendem a ser assimétricos; transformações logarítmicas deste tipo de variável reduzem tanto a assimetria quanto a heterocedasticidade. Segundo Wooldridge (2005), variáveis que são estritamente positivas possuem distribuições que são heterocedásticas, este problema pode ser aliviado, se não eliminado pelo uso do logaritmo neperiano. Além disso, o uso do ln “estreita a amplitude dos valores das variáveis, em alguns casos em quantidade considerável. Isso torna as estimativas menos sensíveis a observações díspares na variável dependente ou nas variáveis independentes” (WOOLDRIDGE, 2005, p. 181).

Ademais, os modelos foram também estimados, com as variáveis em sua forma original e foi aplicado o teste de MacKinnon, White e Davidson - MWD, proposto por Gujarati (2011), para a escolha entre os modelos linear e log-linear. Sobre a hipótese nula do teste MWD o modelo linear é o mais apropriado e sobre a hipótese alternativa, o modelo log-linear é o mais adequado. Como não foi possível rejeitar nenhum dos modelos, optou-se pelo que houve um melhor ajustamento, parâmetros com sinais esperados, bem como R^2 ajustado e estatística F melhorados. De acordo com Wooldridge (2005), na escolha funcional do modelo, quando nenhum deles é rejeitado, pode-se utilizar o R^2 ajustado para a seleção.

A estimação dos modelos em painel foi realizada de três maneiras: Mínimos Quadrados Ordinários – MQO para dados empilhados (*pooled data*) onde há o agrupamento de cortes transversais ao longo do tempo, ou seja, todos os dados são empilhados e não é considerada a natureza dos *cross-section* e de séries temporais;

¹⁰ A interpretação dos coeficientes de modelos log-lineares, é em variação percentual.

efeitos fixos em que é levada em consideração a heterogeneidade de cada indivíduo, pois cada um deles possuirá uma variável *dummy* que irá representar o intercepto e efeitos aleatórios em que as diferenças entre as unidades são captadas pelo termo de erro. Foi adotado para as análises os modelos de efeitos fixos, pois para os fins deste estudo, apresentaram-se mais adequados. Os procedimentos são descritos detalhadamente na apresentação dos resultados

Assim, os modelos avaliam os efeitos de variáveis políticas e econômicas, com o enfoque na sobrerrepresentação no Legislativo brasileiro, sobre os repasses de fundos públicos tendo como premissa que os municípios de estados menores, os sobrerrepresentados, são os que recebem maiores montantes das transferências, tanto advindos da União como dos estados.

A seguir, no item dos resultados, são apresentadas as estimações e análises dos modelos de regressão e a fim de dar suporte às análises estatísticas será exposto um mapeamento e análise espacial de *cluster* visando identificar o padrão do repasse das transferências fiscais no Brasil.

3.1.2 Resultados

Nesta seção são apresentados os dados de repasse de transferências obrigatórias e discricionárias da União e dos estados aos municípios. Todavia, o foco das análises são as transferências discricionárias que são voluntárias, repassadas da União para os municípios. A ênfase nas transferências da União se dá por que estas representam um montante significativo nos orçamentos dos governos locais¹¹.

Acerca do tipo de transferência, destaca-se que as obrigatórias e as discricionárias são afetadas de maneira diferente pela sobrerrepresentação. Os efeitos políticos eleitorais recaem sobre as discricionárias. Neste tipo de repasse é possível observar o efeito da sobrerrepresentação nas barganhas legislativas, pois estas refletem atos e processos de decisões das duas Casas do Congresso, bem como reflete o ato do Executivo que possui o poder de decisão sobre a sua

¹¹ Giubert (2005), por exemplo, mostra dados da dependência dos governos subnacionais com relação às transferências da União. Em 2002 em média 50% da receita corrente dos municípios era oriunda deste Fundo.

execução. Em vista disso, as transferências voluntárias decorrem das interações dentro do Congresso, tal como da relação do Congresso com o Executivo. Quanto às transferências obrigatórias, é possível que sejam afetadas pela sobre-representação, todavia, refletem interações no momento em que elas foram decididas, podendo este efeito ser decorrente de diversos mecanismos.

3.1.2.1 Padrão das transferências federais e estaduais para as unidades municipais brasileiras

O Índice de Representação Relativa – IRR foi calculado para a Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e para o Senado para todos os anos do período de 1988 a 2014. De acordo com Ansolabehere, Gerber, e Snyder (2002), há representação proporcional quando $IRR=1,0$; sub-representação quando $IRR < 1,0$ e sobre-representação para $IRR > 1,0$. Para a análise da tabela abaixo foi realizada uma adaptação da classificação, modificando os intervalos para identificar os estados proporcionais ($IRR > 0,90$ e $< 1,2$); os sobre-representados ($IRR \geq 1,2$) e os sub-representados ($IRR \leq 0,90$). Esta adaptação foi útil para representar e descrever características gerais do Legislativo brasileiro em relação à desproporcionalidade.

A tabela a seguir apresenta a média do IRR para os 27 estados brasileiros no período de 1988 a 2014. Constata-se pelo desvio-padrão¹² que não houveram grandes variações do índice no período analisado, sendo confiável observar os dados pela média.

¹² O desvio padrão é uma medida de dispersão que indica o quanto os dados estão variando em relação à média. Quanto mais próximo de zero, menos os dados medidos variam em torno da média.

Tabela 1 - Classificação da representação na Câmara dos Deputados (CD), Assembleia Legislativa (AL) e Senado (SN) de acordo com IRR (média de 1988 a 2014)

Estado	Região	Média			Desvio Padrão		
		CD	SN	AL	CD	SN	AL
Acre	Norte	4,80	11,42	6,96	0,69	1,73	0,96
Amazonas	Norte	0,98	2,32	1,41	0,14	0,36	0,19
Amapá	Norte	5,64	12,34	8,32	1,22	4,58	2,62
Pará	Norte	0,92	1,03	1,07	0,10	0,12	0,10
Rondônia	Norte	2,08	4,94	3,00	0,55	1,41	0,75
Roraima	Norte	8,55	18,00	13,07	1,77	6,22	6,56
Tocantins	Norte	2,31	5,48	3,35	0,15	0,38	0,19
Alagoas	Nordeste	1,06	2,24	1,54	0,02	0,06	0,02
Bahia	Nordeste	0,99	0,48	0,77	0,03	0,02	0,02
Ceará	Nordeste	0,98	0,85	1,00	0,02	0,02	0,02
Maranhão	Nordeste	1,05	1,11	1,19	0,02	0,03	0,02
Paraíba	Nordeste	1,15	1,82	1,67	0,05	0,07	0,08
Pernambuco	Nordeste	1,05	0,79	0,99	0,02	0,02	0,03
Piauí	Nordeste	1,17	2,22	1,70	0,03	0,07	0,05
Rio Grande do Norte	Nordeste	0,96	2,27	1,39	0,02	0,07	0,02
Sergipe	Nordeste	1,50	3,57	2,18	0,07	0,19	0,08
Distrito Federal	Centro-Oeste	1,29	3,08	1,88	0,15	0,37	0,20
Goiás	Centro-Oeste	1,13	1,27	1,32	0,08	0,10	0,09
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	1,27	3,02	1,85	0,05	0,14	0,06
Mato Grosso	Centro-Oeste	1,09	2,60	1,58	0,18	0,48	0,25
Espírito Santo	Sudeste	1,08	2,06	1,57	0,04	0,10	0,05
Minas Gerais	Sudeste	0,99	0,35	0,69	0,01	0,00	0,01
Rio de Janeiro	Sudeste	1,06	0,44	0,78	0,03	0,01	0,02
São Paulo	Sudeste	0,61	0,17	0,40	0,03	0,01	0,01
Paraná	Sul	1,04	0,66	0,90	0,03	0,01	0,03
Rio Grande do Sul	Sul	1,02	0,63	0,88	0,04	0,02	0,04
Santa Catarina	Sul	0,99	1,18	1,20	0,03	0,05	0,03

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do TSE

Na Região Norte encontram-se os cinco estados com maior índice de representação tanto na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa como no Senado, que são: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins. Em contraste, o estado de São Paulo apresenta os menores valores do IRR e é o único em que a sub-representação coincide nas duas Casas e no Senado. Os estados do

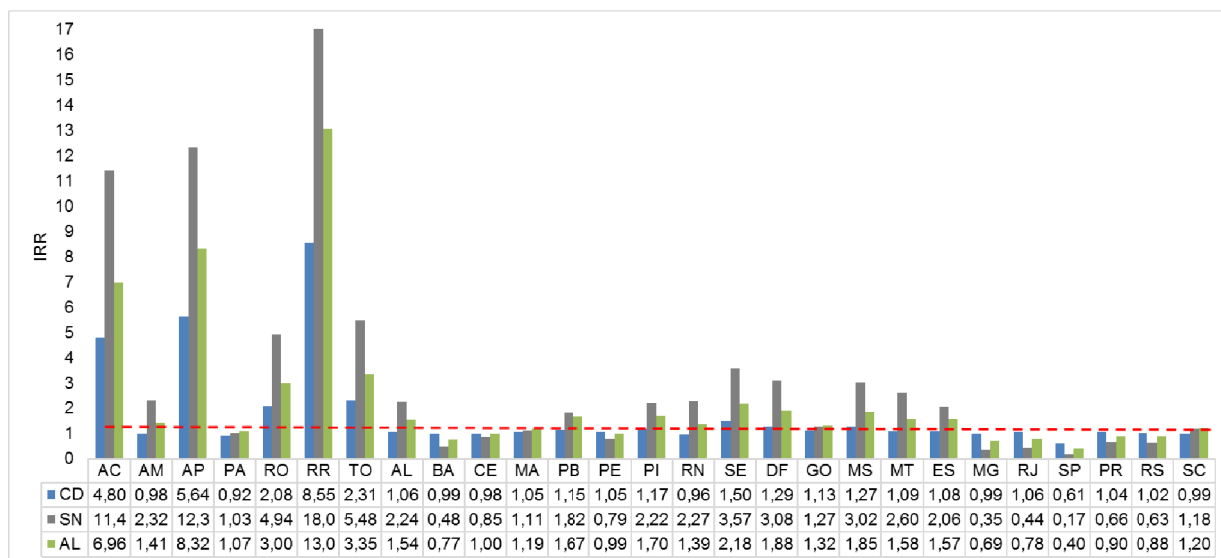
Pará, Maranhão e Santa Catarina são considerados proporcionais na Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e no Senado.

Ademais, constata-se que na Câmara dos Deputados 67% dos estados têm representação proporcional e a maioria destes estados são das Regiões Nordeste, Sudeste e Sul. O Senado e a Assembleia legislativa apresentam, respectivamente, 11% e 19% de estados com representação proporcional.

Em relação a sobre-representação, ambos – Senado e Assembleia legislativa – apresentam 59% dos estados sobre-representados, em que a maioria está na Região Norte, seguido por Nordeste e Centro-Oeste. A Câmara denota 30% de estados sobre-representados e São Paulo é o único estado sub-representado nesta Casa. Nenhum estado da Região Sul apresenta o IRR > 1,2 e na Região Sudeste somente o estado do Espírito Santo é sobre-representado no Senado e na Assembleia Legislativa, os demais são sub-representados ou proporcionais.

Estas afirmações ficam mais claras ao observar o gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Média do IRR da Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Senado para os estados brasileiros no período de 1988 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: CD = Câmara dos Deputados; SN = Senado; AL = Assembleia Legislativa.

A linha vermelha pontilhada no gráfico 1 representa $IRR \geq 1,2$ para mostrar os estados em que estão acima deste valor e são sobre-representados. Evidencia-se que o Senado detém os maiores índices de representação relativa, bem como, possui desproporcionalidade de representação bem mais elevada do que na Câmara dos Deputados. Portanto, é possível que a sobre-representação no Congresso

brasileiro seja dirigida pelo Senado. Foi possível observar e tratar com maior ênfase desta diferença nos modelos estatísticos que abordam dos efeitos da sobre-representação das Casas do Congresso brasileiro no repasse de recursos das esferas federal e estadual para a esfera municipal. Os detalhes estão expressos mais adiante nas análises dos modelos.

O mapeamento a seguir foi realizado com ferramentas de geoprocessamento e análise espacial e visa dar suporte às análises estatísticas. Foram analisados os repasses de transferências obrigatórias e voluntárias da União aos municípios utilizando a média de 2004 a 2014¹³. O foco foi identificar se o repasse de transferências está relacionado com a sobre-representação no Legislativo brasileiro.

A partir dos mapas de autocorrelação espacial que consideraram o repasse de transferências *per capita* obrigatórias e voluntárias da União aos municípios foi possível observar a espacialização dos diferentes níveis de recebimento de recursos nos municípios brasileiros. O Índice de Moran permitiu identificar agrupamentos de áreas próximas com altos ou baixos recebimentos de transferências *per capita*. Os municípios em vermelho escuro e azul escuro compõem agrupamentos estatisticamente significativos indicando a existência de *clusters* de valores. As cores vermelho claro e azul claro indicam a presença de *outliers*. As áreas mais claras são aquelas que não apresentaram significância estatística no cálculo do Índice de Moran.

As figuras 1 e 3 indicam o valor *per capita* de repasse de transferências obrigatórias e voluntárias, respectivamente. Enquanto que as figuras 2 e 4 retratam a análise de autocorrelação espacial.

De acordo com a média das transferências obrigatórias de 2004 a 2014 nota-se que com exceção dos municípios de Tocantins, Rio Grande do Norte e da Paraíba os que recebem um maior volume de repasses estão localizados no Centro-Oeste, Sudeste e Sul, ao passo que o maior agrupamento de valores baixos de transferências localiza-se nos municípios das Regiões Norte e Nordeste. Isto fica mais evidente ao observar a análise de *cluster* no mapa de autocorrelação espacial (figura 2), em que os agrupamentos de municípios nas cores vermelho e azul escuros significam, respectivamente, maiores e menores valores de recebimento de

¹³ Os mapas, bem como a análise espacial de *cluster* foram produzidos para cada ano do período analisado. No entanto, devido não haver uma significativa mudança dos dados neste período, optou-se por apresentar os dados com o cálculo da média.

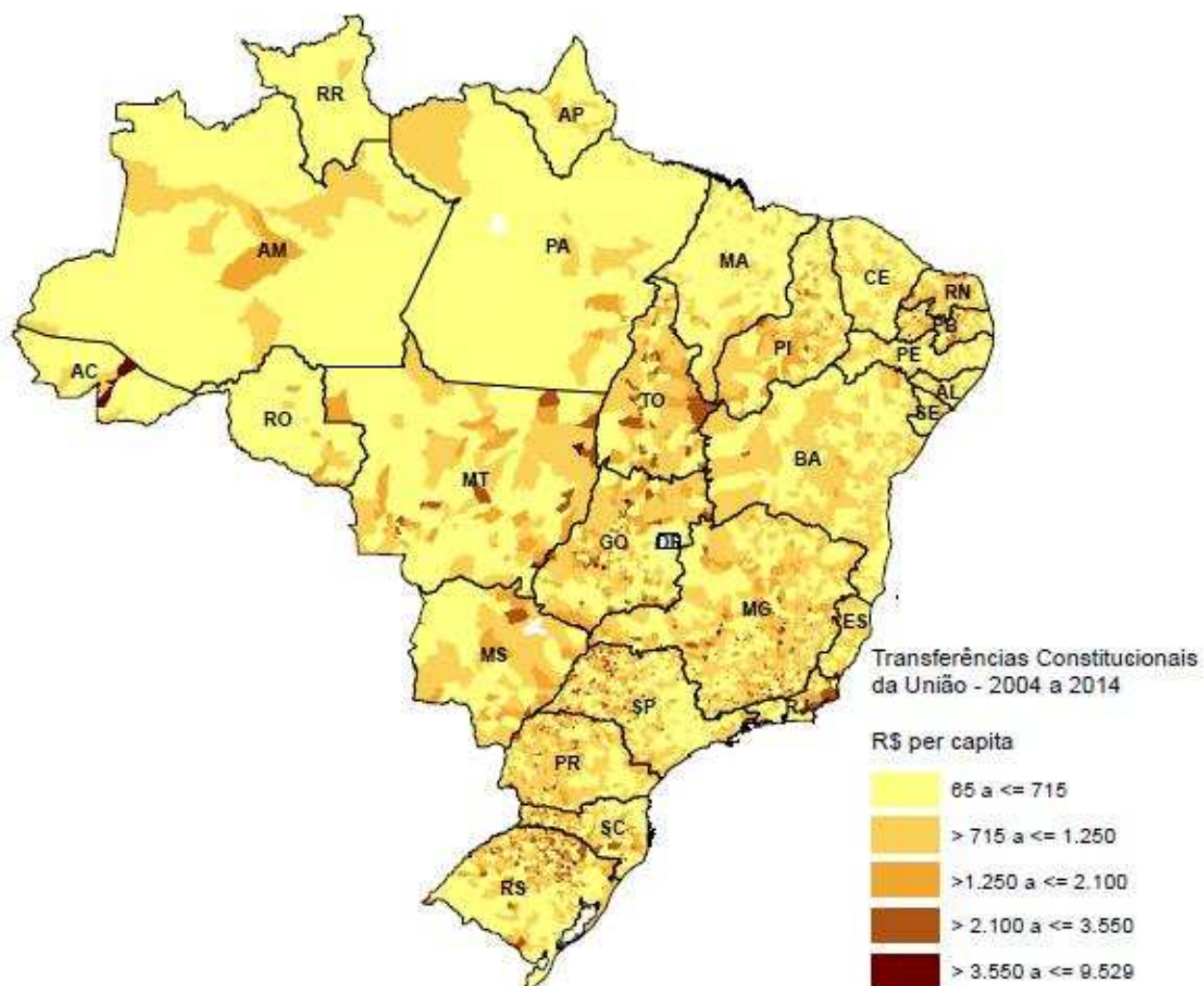
recursos *per capita*. Nos municípios dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Paraná há dois polos, de um lado agrupamentos de áreas próximas com altos recebimentos de transferências *per capita* e de outro o inverso destacado pela cor azul escuro.

Outro contraste interessante é que nos estados em que estão os *clusters* de altos recebimentos de recursos, também se encontram exceções indicadas pela cor azul claro (*low-high outlier*) que representam os municípios com valores baixos de receita de transferências, eles são *outliers* pois sua vizinhança apresenta valores altos. Alguns municípios principalmente dos estados do Norte e Nordeste também apresentam exceções representadas pela cor vermelho claro (*high-low outlier*), estes municípios denotam altos recebimentos de transferências em meio a municípios com valores baixos.

Os municípios considerados não significativos, não se enquadram nos agrupamentos, pois apresentam valores de receita de transferências variados assim como os valores dos municípios vizinhos.

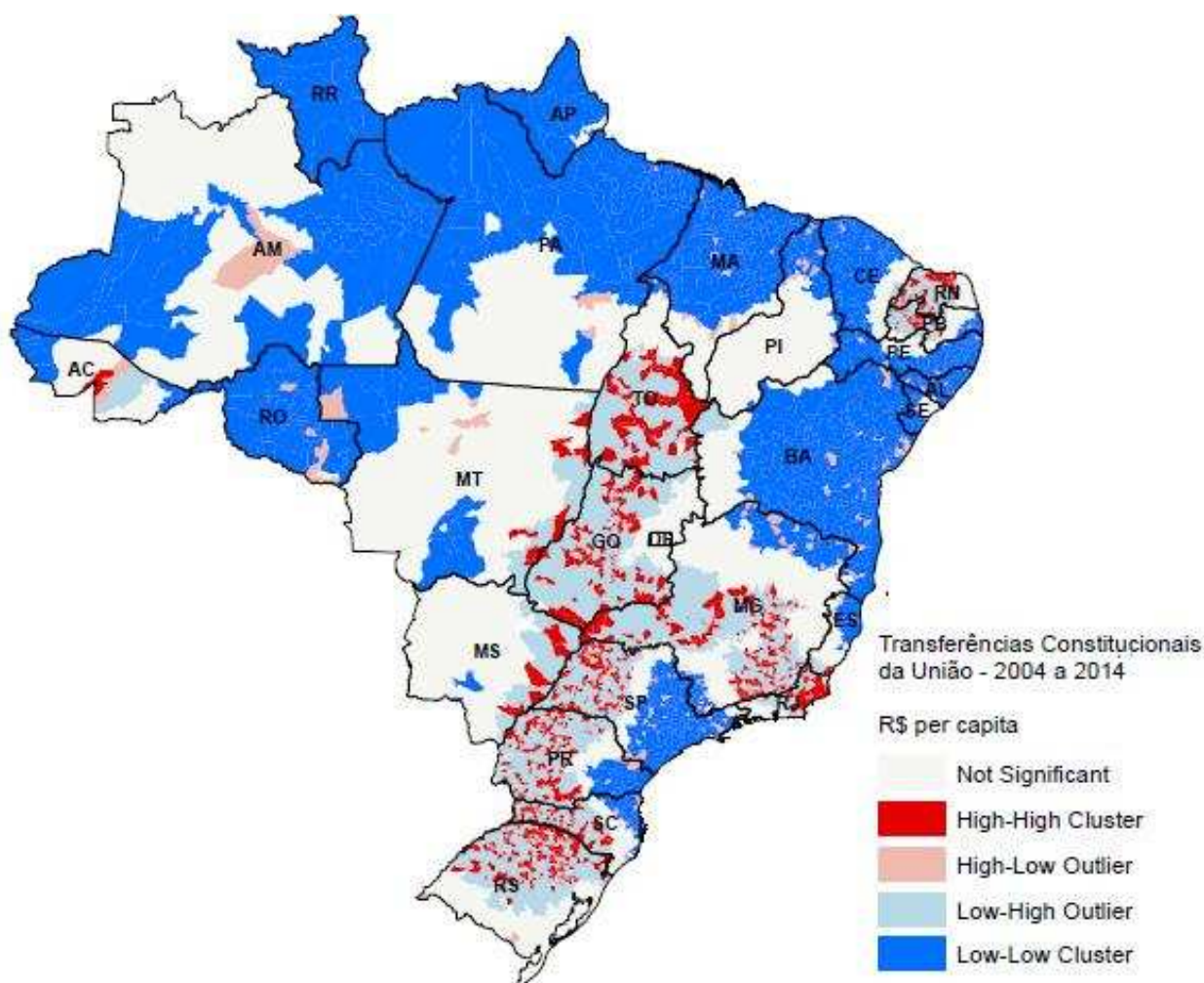
A partir destas constatações, não há indícios de uma relação entre sobrerepresentação e recebimento de recursos obrigatórios. Nota-se que na contramão do principal objetivo do repasse de recursos da União de cunho constitucional e legal, estes repasses não têm sido pautados exclusivamente por critérios de desenvolvimento. Mais adiante, é possível identificar melhor estas relações nas análises econométricas. No entanto, este não foi o foco na pesquisa e seria necessário um estudo mais aprofundado relacionando repasse de recursos e indicadores de pobreza e desenvolvimento econômico para a obtenção de evidências mais concretas a esse respeito.

Figura 1 – Mapa da média do repasse das transferências obrigatórias *per capita* da União aos municípios - 2004 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base dos dados do FINBRA.

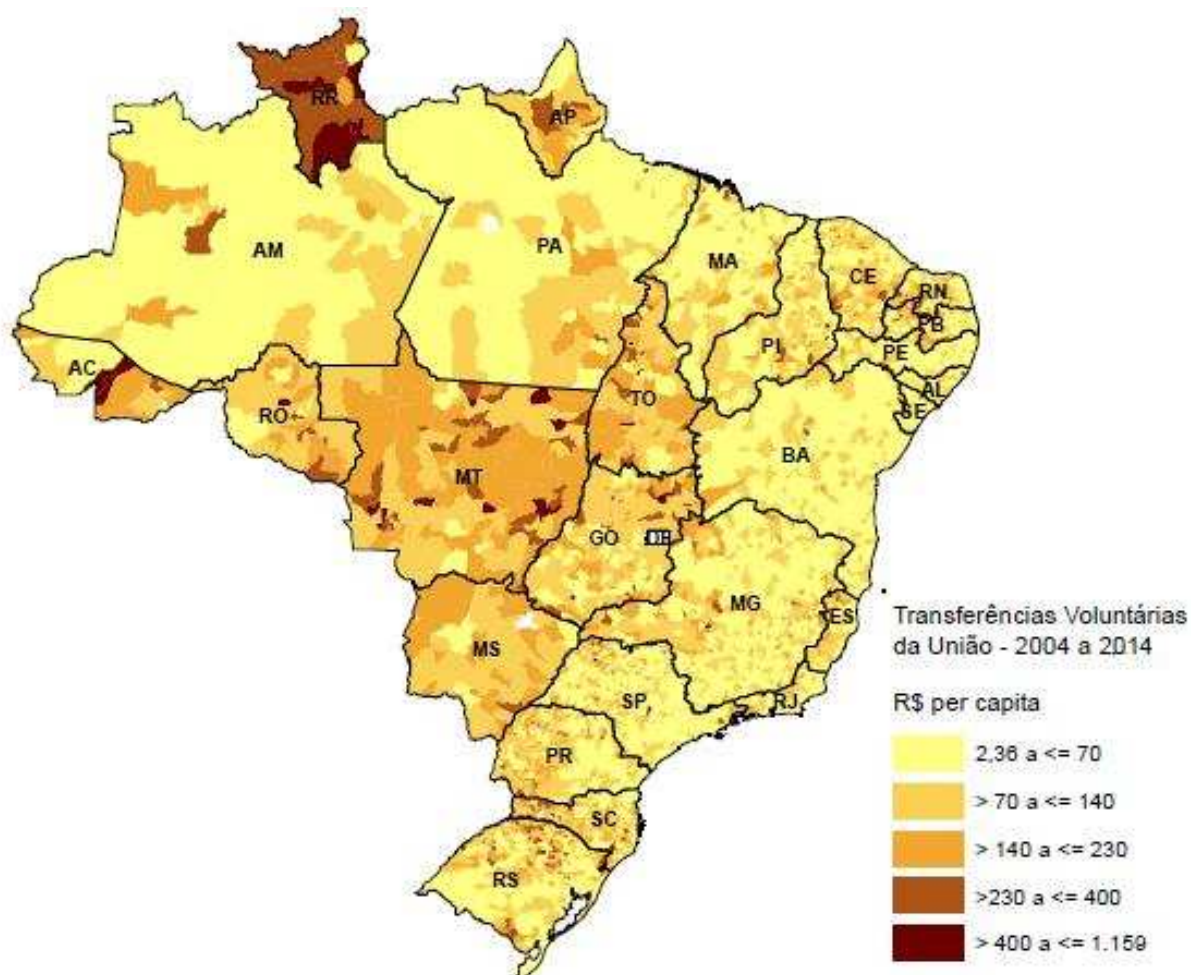
Figura 2 – Mapa de análise de *cluster* do repasse das transferências obrigatórias *per capita* da União aos municípios (2004 a 2014)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

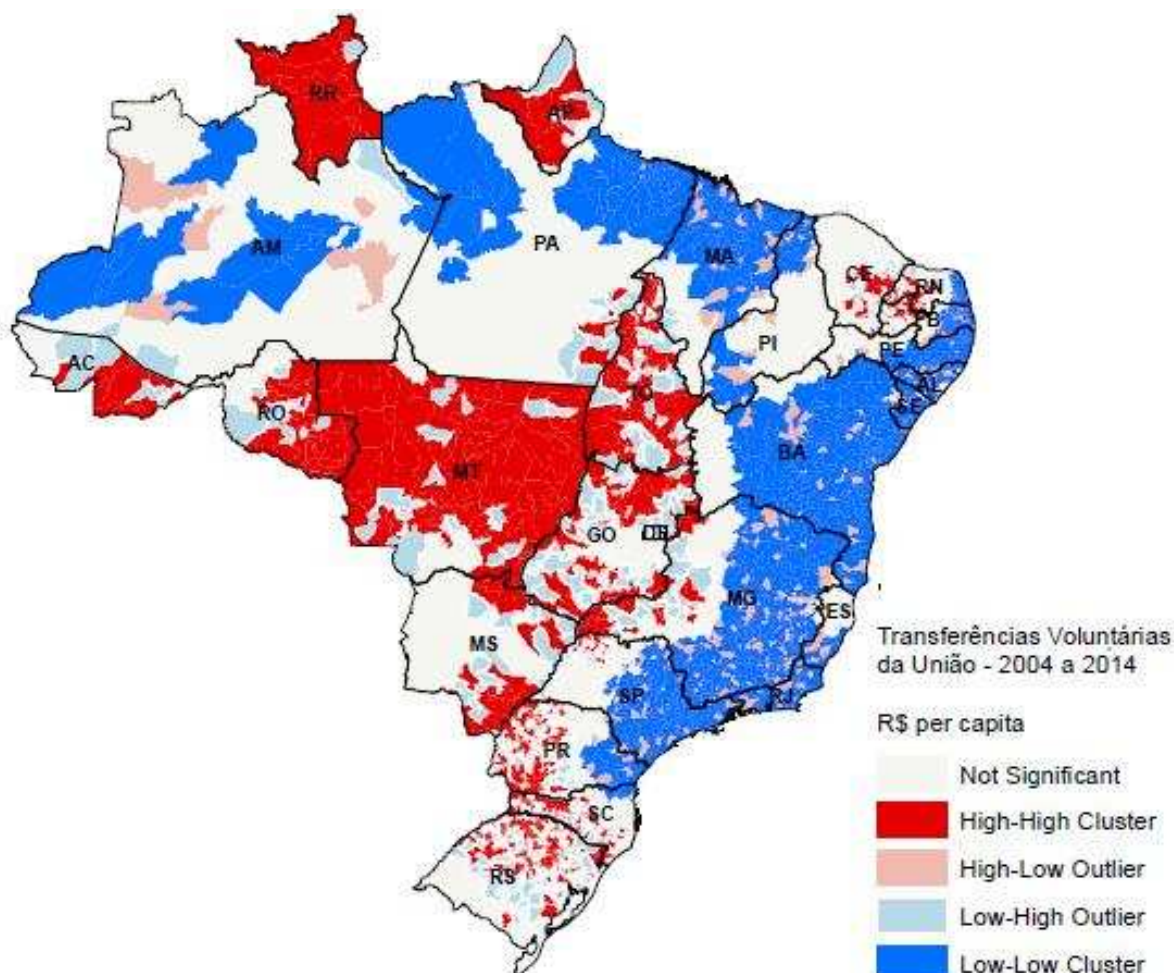
Os resultados do mapeamento das transferências voluntárias da União expressam que, principalmente os municípios de estados com maiores Índices de Representação Relativa (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins) denotam os maiores valores de recebimento de transferências *per capita*. De acordo com a figura 4, os *clusters* que apresentam valores altos e estão próximos (*high-high cluster*) concentram-se nestes municípios. Enquanto que os municípios que apresentam os *clusters* com valores mais baixos (*low-low cluster*), são maioria dos estados sub-representados nas Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e no Senado como o Pará, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

Figura 3 – Mapa da média do repasse das transferências voluntárias *per capita* da União aos municípios (2004 a 2014)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

Figura 4 – Mapa de análise de *cluster* do repasse das transferências voluntárias *per capita* da União aos municípios (2004 a 2014)



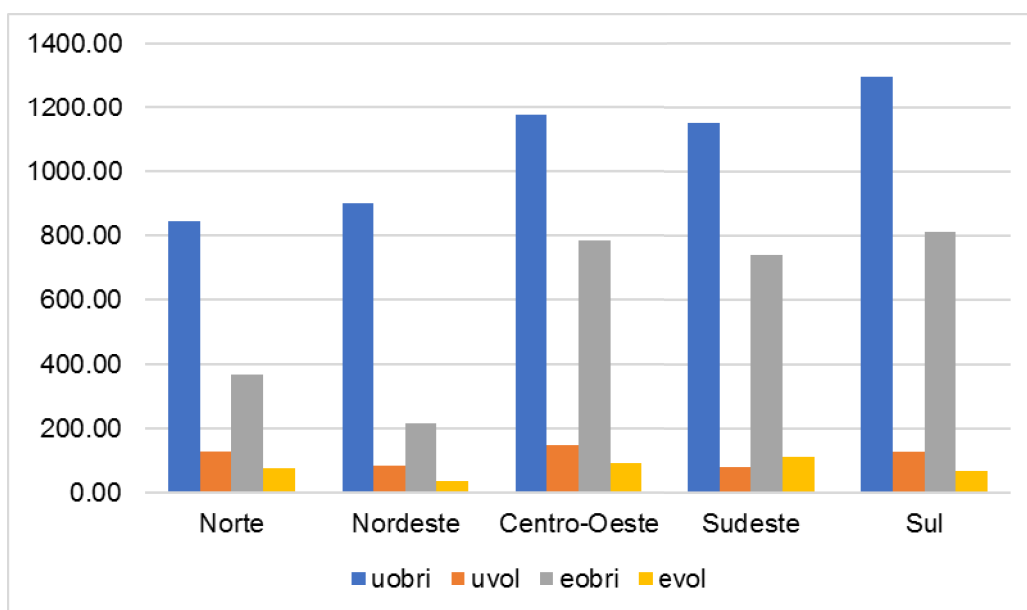
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

Estes resultados vão ao encontro da literatura sobre o tema, uma vez que evidenciam a influência da sobrerepresentação no repasse das transferências voluntárias. Demais fatores políticos, como por exemplo, relação partidária e coalizões entre o governo do poder local e o governo federal podem impactar o repasse de fundos públicos, principalmente nos que são discricionários. No entanto, para um maior entendimento desta dinâmica de repasse de recursos necessita-se de estudos focalizados nestas variáveis.

O gráfico a seguir expressa a média por Região dos recursos de transferências obrigatórias e voluntárias repassados da União e dos estados para os governos municipais. Nestes dados verifica-se que, há uma tendência similar nos recursos repassados da União e dos estados, em que as Regiões Sul, Sudeste e

Centro-Oeste recebem maiores recursos, principalmente obrigatórios. Apesar de haver evidências de que ambos os recursos não se pautam unicamente por critérios de desigualdade entre os municípios, não é possível afirmar, uma vez que para facilitar e possibilitar a apresentação gráfica os dados estão agregados nas cinco Regiões brasileiras em que há uma diversidade significativa entre os municípios que as compõe. É necessária uma análise que considere cada ente federativo individualmente como será realizado adiante nas análises econométricas.

Gráfico 2 – Repasse de transferências *per capita* obrigatórias e voluntárias da União e dos estados aos municípios (por região brasileira)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

Nota: uobri = transferências obrigatórias da União aos municípios; uvol = transferências voluntárias da União aos municípios; eobri = transferências obrigatórias dos estados aos municípios; evol = transferências voluntárias dos estados aos municípios.

A seguir são apresentados os resultados dos modelos econométricos com as variáveis previamente selecionadas.

3.1.2.2 Efeitos da sobrerepresentação sobre as transferências federais e estaduais para as unidades municipais brasileiras

Alguns testes de especificação do modelo foram usados neste estudo em direção a identificação da abordagem mais adequada para que os resultados fossem alcançados de maneira satisfatória. Primeiro foi identificado o modelo mais apropriado, se *pooled*, de efeitos fixos ou de efeitos aleatórios e após isso foi aplicado o teste de Wald para detectar a presença de heterocedasticidade. Inicialmente foi empregado o teste de Chow para identificar se o modelo mais apropriado é o *pooled* ou o de efeitos fixos. No modelo *pooled*, todos os coeficientes são constantes ao longo do tempo e entre os indivíduos e a forma é o habitual MQO (Método dos Mínimos Quadrados). No modelo de efeitos fixos, os coeficientes angulares são constantes, mas o intercepto varia entre as unidades mantendo-se constante ao longo do tempo. O resultado do teste de Chow é observado na estatística F da estimação do modelo sobre efeitos fixos, onde, sob a hipótese nula, o modelo restrito (*pooled*) é mais apropriado e sob a hipótese alternativa, opta-se pelo modelo irrestrito (efeitos fixos).

De acordo com a estatística F dos modelos de efeitos fixos, foi possível rejeitar a hipótese nula de que o modelo *pooled* é mais propício, sendo assim, aceita-se a hipótese alternativa de que o modelo de efeitos fixos é preferível ao *pooled* para este estudo.

Após essa constatação, faz-se necessário testar se o modelo de efeitos fixos também é preferível ao modelo de efeitos aleatórios, para tanto, foi empregado o teste de Hausman que, sob hipótese nula tanto o modelo de efeitos fixos quanto o de efeitos aleatórios são consistentes, sendo que o segundo é mais eficiente. Sob a hipótese alternativa, o modelo de efeitos aleatórios fornece estimativa inconsistente dos parâmetros e, desta forma, a diferença entre os dois estimadores deve ser diferente de zero.

As pressuposições que se fazem com base na provável correlação entre os regressores X e o componente de erro individual definem a escolha entre modelos de efeitos fixos ou aleatórios. Se houver correlação o modelo de efeitos fixos é o mais indicado, se não houver, o de efeitos aleatórios (Gujarati, 2011). Sendo assim, ao rejeitar a hipótese nula de que não há correlação entre os erros, considera-se o

modelo de efeitos fixos mais eficiente, caso contrário, na ausência de correlação, o modelo indicado é o de efeitos aleatórios¹⁴.

O teste de Hausman fornece as estimativas sobre os dois modelos, de efeitos fixos e aleatórios, calculando a diferença entre seus coeficientes. Uma vez que foi possível, de acordo com a probabilidade de χ^2 , rejeitar a hipótese nula, significa que o estimador de efeitos aleatórios é significativamente diferente do estimador de efeitos fixos, sendo assim, aceita-se a hipótese alternativa de que o modelo de efeitos aleatórios é inconsistente. Desse modo, estatística do teste de Hausman, a abordagem de efeitos fixos é a mais apropriada.

O teste de Wald apresentou presença de heterocedasticidade nos modelos, o que é comum em dados longitudinais. Sendo assim, foram estimados os modelos de efeitos fixos sobre erros padrões robustos, esse procedimento visa ajustar o desvio-padrão das variáveis a fim de corrigir a ausência de homocedasticidade dos resíduos da regressão. Frente a isso, apresenta-se a seguir os resultados das estimações, seguindo o processo e as equações descritas anteriormente¹⁵.

A tabela 2 descreve os resultados das estimações que objetivam explicar o repasse das transferências da União para os municípios. Os modelos 1 e 2 contêm as transferências obrigatórias como variável dependente, o primeiro contém a Câmara dos Deputados como principal variável explicativa e o segundo o Senado. Os modelos 3 e 4 explicam as transferências voluntárias e do mesmo modo, o primeiro é explicado principalmente pela Câmara e o segundo pelo Senado¹⁶.

¹⁴ Os resultados dos testes de Hausman encontram-se nas tabelas 2 e 3 de resultados dos modelos.

¹⁵ A título de comparação as estimações dos modelos sobre efeitos aleatórios são apresentadas nos apêndices A e B.

¹⁶ Cabe lembrar que, no que tange a forma funcional das estimações, os resultados foram calculados com as variáveis contínuas em seu formato original, bem como considerando o log. Assim como Amorim Neto e Simonassi (2013) e Arretche e Rodden (2004), optou-se por utilizar os modelos log-lineares, uma vez que sobre este método os modelos se mostraram mais robustos.

Tabela 2 – Estimações dos modelos das transferências da União aos municípios brasileiros

Variáveis Independentes	Uobri Modelo 1	uobri Modelo 2	uvol Modelo 3	uvol Modelo 4
sobrecamf	-0,032 [-8,6]***	-	0,144 [3,61]***	-
sobresen	-	0,004 [0,58]	-	0,127 [3,00]***
elepres	-0,031 [-23,45]***	-0,031 [-23,97]***	0,055 [5,58]***	0,058 [5,88]***
elemun	-0,015 [-9,7]***	-0,015 [-9,54]***	-0,098 [-8,28]***	-0,099 [-8,41]***
pes	0,413 [57,16]***	0,412 [56,92]***	0,436 [17,79]***	0,450 [18,26]***
inv	0,037 [29,43]***	0,037 [29,58]***	0,481 [59,02]***	0,481 [58,98]***
renda	0,142 [17,05]***	0,141 [17,03]***	0,064 [2,25]**	0,069 [2,41]**
constante	2,431 [52,79]***	2,439 [52,47]***	-2,156 [-10,66]***	-2,312 [-11,27]***
R ² Ajustado	0,95	0,95	0,36	0,36
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000
Chi ² Hausman	1966,8	2104,1	367,4	888,3
Prob > chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000
Chi ² Wald	4,4	7,0	2,3	2,0
Prob > chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000
Nº Municípios	5.492	5.492	5.492	5.492
Observações	57.841	57.841	57.030	57.030

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do *software* Stata.

As estatísticas t encontram-se entre colchetes.

*** significativo a 1% ** significativo a 5%.

Variáveis contínuas em LN.

A partir dos resultados apresentados na tabela 2, verifica-se que as regressões como um todo se mostraram significativas. A estatística F, que considera a significância global do modelo, indica que as variáveis independentes em conjunto explicam as variações na variável explicada. Pela estatística t observa-se a significância individual dos coeficientes, onde exceto a variável de sobre-representação no Senado (*sobresen*), todas as outras apresentaram

significância estatística com 1% e 5% de probabilidade de erro. Ademais, o poder de explicação dos modelos, obtido pelo R^2 ajustado¹⁷, é de 95% para os modelos 1 e 2 e de 36% para os modelos 3 e 4¹⁸.

Nos modelos 3 e 4, os parâmetros das duas primeiras variáveis explicativas utilizadas para verificar os efeitos da sobre-representação na Câmara (*sobrecam*) e no Senado (*sobresen*) no repasse das transferências foram significantes a 1% e apresentaram sinais positivos, isso indica que os municípios de estados sobre-representados nas duas Casas são mais beneficiados pelas transferências voluntárias da União se comparados aos municípios de estados sub-representados. Mais especificamente estima-se que os municípios de estados sobre-representados na Câmara e no Senado recebem, respectivamente em torno de 14% e 13% a mais de transferências voluntárias *per capita* da União do que os municípios de estados sub-representados. Com relação aos modelos 1 e 2 que têm as transferências obrigatórias como variável dependente, a variável *sobresen* não foi estatisticamente significativa, enquanto que o coeficiente da variável *sobrecam* expressa que os municípios de estados sobre-representados na Câmara recebem um montante *per capita* menor (-3,2%) de transferências obrigatórias do que os municípios de estados sub-representados nesta Casa.

O efeito da sobre-representação no repasse das transferências previstas em lei e nas voluntárias é antagônico. Nas obrigatórias (modelos 1 e 2) a sobre-representação causa uma redução no repasse deste tipo de recurso, enquanto que o efeito observado nas transferências voluntárias (modelos 3 e 4) é inverso. Sendo assim, cabe destacar o que Arretche e Rodden (2004) concluem que “[...] o efeito da sobre-representação não é meramente um artefato das regras que regem as transferências constitucionais. Ele parece emergir do poder de barganha dos estados menores” (ARRETCHÉ e RODDEN, 2004, p. 565).

¹⁷ O R^2 ajustado é preferível ao R^2 pois, o R^2 nunca diminui quando novas variáveis independentes são adicionadas em um modelo, enquanto que a fórmula do R^2 ajustado leva em conta os graus de liberdade, por isso será menor que o R^2 , porém mais adequado (WOOLDRIDGE, 2005).

¹⁸ Segundo Gujarati (2011), a interpretação do R^2 deve ser modesta, no sentido de que vale mais coeficientes significativos e sinais esperados do que um R^2 alto. Com dados que envolvem várias observações, no geral obtém-se valores baixos de R^2 em virtude das diversidades das unidades de corte transversal e série temporal. Todavia, com o F significativo pode-se considerar que os regressores influenciam o regressando, ainda mais se os regressores são também individualmente significativos.

Este resultado era o esperado, uma vez que vai ao encontro da literatura, como mencionado na seção de revisão bibliográfica, há um consenso de que os líderes políticos utilizam os recursos fiscais, principalmente os discricionários, destinando-os preferencialmente aos distritos que lhe proporcionem maior apoio legislativo. Dito de outro modo, os governantes trocam gastos localizados visando estratégias eleitorais e legislativas (ARRETCHE; RODDEN, 2004).

Ao analisar as variáveis *elepres* e *elemun*, nota-se que em anos de eleições presidenciais os municípios recebem em média, 6% a mais de transferência voluntárias *per capita* do que nos demais anos evidenciando a existência de ciclos eleitorais da política. No tocante aos efeitos destas variáveis nas transferências obrigatórias, o inverso ocorre, há uma queda de repasses para os municípios em anos de eleições tanto presidenciais quanto municipais, assim como, os efeitos nos repasses de recursos voluntários nas eleições municipais.

Os coeficientes das variáveis de despesas indicam elasticidades positivas, isto é, os aumentos de gastos com pessoal e investimento motivam maiores repasses de recursos fiscais tanto obrigatórios quanto voluntários. No tocante às transferências previstas na Constituição o efeito do aumento da despesa com pessoal é maior se comparado ao efeito do aumento da despesa com investimento. Todavia, em relação às voluntárias este efeito é próximo, isto é, um aumento de 1% nas variáveis *pes* e *inv* gera em média um aumento no recebimento de recursos de transferências voluntárias *per capita* de 44% e 48%, respectivamente.

É interessante observar que aumentos em investimento por parte da gestão pública dos municípios implica em montantes significativamente maiores de receitas das transferências voluntárias se comparadas às receitas das transferências obrigatórias. Isto indica estímulos por parte dos repasses de fundos voluntários a gastos com essa rubrica.

Uma vez que os recursos discricionários são de caráter emergencial e na maioria das vezes destinam-se a investimentos é esperado que um acréscimo nesta despesa implique em maiores recursos enviados a essas unidades. Com relação à variável *pes*, a interpretação é que os gastos com pessoal podem maximizar a aprovação populacional, pois principalmente nos pequenos municípios, onde há baixa geração de renda, as despesas com folhas de salário servem aos interesses clientelistas, estes gastos garantem renda mínima a parte da população, sendo o

município o principal empregador local. Possibilitando desta forma, aos governantes, um bom desempenho eleitoral e manutenção do poder político.

No contexto das necessidades dos governantes em formar e manter coalizões, era esperado um sinal negativo para o coeficiente da variável *inv*, pois gastos com investimento trazem resultados visíveis à população somente em médio e longo prazos, sendo assim infere-se que gastos nessa área não constituem um objetivo político primordial.

Apesar de o resultado positivo deste parâmetro ir na contramão da literatura, este efeito corrobora para explicar as hipóteses do objetivo principal deste estudo e entender que as transferências contribuem para a alocação eficiente do gasto público, fator que será explorado na seção seguinte.

Por sua vez, a variável *renda* empregada como *proxy* de desenvolvimento, testa as proposições das teorias que preveem resultados redistributivos em direção às regiões mais pobres. Esta apresenta coeficientes positivos em todos os modelos, isto indica que um aumento da renda *per capita* dos municípios ocasiona aumentos de recebimento de transferências obrigatórias e voluntárias.

Há um consenso na literatura de que a distribuição de recursos fiscais discricionários não se pauta somente por critérios de necessidade, o que justifica o resultado encontrado. No entanto, é esperado que as transferências obrigatórias se destinem aos municípios mais pobres, uma vez que por exemplo, o objetivo da principal transferência constitucional da União destinada aos municípios – o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – é a diminuição das desigualdades regionais distribuindo recursos em prol dos municípios menos favorecidos. Assim como Amorim Neto e Simonassi (2013) e Gibson, Calvo e Falleti (2004) encontraram, isso quer dizer que o federalismo fiscal no Brasil é predominantemente realocativo, em que os municípios mais desenvolvidos recebem mais recursos, fato que contraria a ideia de distribuição. A seguir na tabela 3 apresenta-se as estimações para as transferências dos estados aos municípios.

Tabela 3 – Estimações dos modelos das transferências dos estados aos municípios brasileiros

Variáveis Independentes	eobri Modelo 5	evol Modelo 6
Sobreal	0,086 [6,99]***	0,226 [1,43]
Elepres	0,020 [9,86]***	0,380 [31,93]***
Elemun	-0,014 [-6,31]***	0,197 [15,63]***
Pes	0,515 [48,93]***	0,302 [10,78]***
Inv	0,040 [21,47]***	0,411 [42,63]***
Renda	0,192 [18,24]***	0,032 [1,01]
Constante	0,332 [6,22]***	-1,312 [-5,58]***
R ² Ajustado	0,95	0,46
Prob > F	0,000	0,000
Chi ² Hausman	2749,0	1320,6
Prob > chi ²	0,000	0,000
Chi ² Wald	5,0	1,4
Prob > chi ²	0,000	0,000
Observações	58.703	52.968

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do *software* Stata.

As estatísticas t encontram-se entre colchetes.

*** significativo a 1% ** significativo a 5%.

Variáveis Contínuas em LN.

Assim como nas interpretações anteriores, o foco é nas transferências voluntárias (modelo 6). As estatísticas F e t exprimem a significância dos modelos. Os R² são satisfatórios, apresentam 95% e 46% de poder de explicação dos modelos 5 e 6, respectivamente.

A primeira variável explicativa, *sobreal*, é uma variável *dummy* para os municípios de estados sobre-representados na Assembleia Legislativa. Ela não foi estatisticamente significativa para explicar o recebimento de transferências voluntárias. Ao observar o resultado do modelo 5, *sobreal* apresenta uma relação positiva com a variável dependente, indicando que municípios de estados sobre-representados na Assembleia Legislativa recebem em média, 9% a mais de repasses dos fundos estaduais que são previstos em lei do que os municípios de estados sub-representados.

Os coeficientes seguintes que analisam a existência de ciclos eleitorais mostram que, no modelo 5 há uma relação positiva entre *elepres* e a variável explicada, ao passo que *elemun* apresenta uma relação negativa. Em anos de eleições presidenciais há um aumento de 2% no recebimento de recursos estaduais previstos em lei pelos municípios. No entanto, ao observar o modelo 6 percebe-se que com relação às transferências voluntárias a relação é de ambas (*elepres* e *elemun*) positiva e o impacto é mais elevado.

Em modelos em que a variável dependente está em sua forma logarítmica e quando o coeficiente de uma variável independente *dummy* sugere uma grande mudança proporcional em y , a diferença proporcional exata pode ser obtida com o cálculo da semi-elasticidade (Wooldridge, 2005). De forma geral, se β_1 for o coeficiente de uma variável *dummy*, digamos, x_1 , quando $\ln(y)$ é a variável dependente, a diferença percentual exata em y previsto quando $x_1 = 1$ versus quando $x_1 = 0$ é calculada por meio da seguinte fórmula:

$$100 \cdot [\exp(\beta_1') - 1]$$

Onde $\exp$ é o antilogaritmo do β_1' (parâmetro estimado da variável *dummy*).

A tabela 4 a seguir demonstra os resultados do cálculo da semi-elasticidade para as variáveis *elepres* e *elemun*¹⁹ do modelo 6.

Tabela 4 – Cálculo da semi-elasticidade para as variáveis *elepres* e *elemun* do modelo 6

β_1'	Semi-elasticidade 100 . [exp (β_1') - 1]
0,380	46,19
0,197	21,75

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, infere-se que em anos de eleições presidenciais há 38% (a estimativa mais precisa é de 46%) mais transferências voluntárias *per capita* sendo repassadas

¹⁹ Ressalta-se que este cálculo foi realizado para coeficientes de variáveis *dummy* com valores grandes, pois em coeficientes de valores pequenos não há mudanças significativas quando se calcula a estimativa mais precisa por meio da semi-elasticidade.

dos estados para os municípios. Com relação aos anos de eleições municipais este aumento, de acordo com a estimativa mais precisa calculada na tabela 4, é de aproximadamente 22%. Isto evidencia a existência de ciclos eleitorais da política relacionados, principalmente, ao montante de recursos voluntários que são repassados dos estados aos municípios.

As duas rubricas de despesas municipais têm relação positiva com as variáveis dependentes. De acordo com o modelo 5 parece haver um incentivo de aumento de despesas com pessoal, uma vez que o incremento de 1% nesta despesa impacta em um acréscimo de 51% no repasse de transferências obrigatórias, ao passo que um incremento nos investimentos impacta em 4% a mais de recebimento de recursos *per capita*.

Pelo modelo 6 verifica-se que gastos com pessoal e com investimento influenciam no montante de recursos que é enviado aos municipais de modo semelhante, dito de outra maneira, o aumento de 1% nestes gastos está associado a um aumento de repasses em 30% e 41% respectivamente. Assim como nos modelos que explicam os repasses das transferências da União, há um incentivo ao aumento de repasse de transferências dos estados aos municípios que aumentam suas despesas com investimento e pessoal. Sendo que possivelmente, o repasse de maiores recursos aos municípios que gastam com folhas de pessoal é motivado por interesses clientelistas.

Por fim, a variável que testa o caráter redistributivo das transferências intergovernamentais não foi estatisticamente significativa para explicar o repasse de recursos voluntários. Sobre os recursos constitucionais ela tem um efeito positivo, indicando assim como nos modelos anteriores que as transferências não se pautam por critérios de promoção da equidade entre os diversos municípios analisados.

3.1.3 Conclusão

O objetivo desta seção foi observar as consequências da desproporcionalidade do Legislativo brasileiro examinando o padrão de transferências de fundos federais e estaduais para os municípios, para este propósito foi analisada a principal variável explicativa – a sobrerrepresentação. Foram apresentados os resultados para as transferências obrigatórias e voluntárias, sendo que o foco das análises foi sobre esta última, para o período de 2004 a 2014.

Por meio dos mapas, análises de *clusters* e das regressões estatísticas foi possível observar a relação entre de repasse das transferências e a desproporcionalidade de representação no Legislativo brasileiro. Ademais, nas análises econométricas variáveis de controle foram utilizadas para investigar os fatores que determinam as decisões de repasse dos recursos federais e estaduais.

Primeiro, a partir do mapeamento e análise espacial foi possível identificar *clusters* de municípios nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul que detêm maiores montantes de receitas de transferências obrigatórias, ao passo que os municípios das regiões Norte e Nordeste são os que recebem menos destes fundos *per capita*, isto vai na contramão do objetivo central das transferências intergovernamentais no Brasil que é promover o desenvolvimento das regiões mais pobres.

Evidências de que a sobrerrepresentação no Legislativo influencia no recebimento de recursos fiscais foram encontradas nas análises das receitas de transferências voluntárias *per capita* da União, pois os municípios dos estados com maiores Índices de Representação Relativa (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins) são os que formam *clusters* que apresentam valores altos e estão próximos.

Os resultados encontrados nos modelos estatísticos, indicam que a desproporcionalidade de representação nas Câmaras dos Deputados, na Assembleia Legislativa e no Senado é um fator que influencia no repasse de recursos fiscais. Os municípios de estados sobrerrepresentados recebem mais transferências *per capita* do que os municípios de estados sub-representados. Observa-se que este efeito é quantitativamente maior nos modelos 3, 4 e 6 que têm como variável dependente as transferências voluntárias. Esse resultado vai ao encontro da literatura e comprova a hipótese de que os municípios menores – de estados sobrerrepresentados – são os mais beneficiados pelas transferências discricionárias.

Pode ser verificado que há um maior repasse de recursos voluntários da União em anos de eleições presidenciais. As eleições municipais impactam no aumento de repasse de recursos voluntários dos estados. Com isso, percebe-se a existência de ciclos eleitorais da política, onde presidentes em anos de eleições presidenciais buscam apoio dos governantes locais possivelmente visando a manutenção do poder.

Os sinais positivos nas variáveis de despesas *pes* e *inv* denotam que o acréscimo nos gastos com pessoal e investimento geram aumentos de repasses tanto obrigatórios quanto voluntários. Nos modelos em que a variável dependente são as transferências obrigatórias, o acréscimo de gastos com pessoal gera um fluxo de recebimento destes recursos relativamente maior se comparado ao montante que recebe a mais quando aumento os gastos com investimento. Por outro lado, quando se tem as transferências voluntárias como variável dependente, o aumento de gastos com investimento implica em recebimentos maiores destes recursos se comparados com o impacto da variável de gasto com pessoal.

Por fim, a variável *proxy* de desenvolvimento (*renda*) indica que uma melhora no desenvolvimento do município ocasiona incrementos no montante de repasse das transferências *per capita*, isto ocorre tanto quando se observa as transferências constitucionais como as voluntárias. Isto mostra que possivelmente a distribuição de transferências discricionárias não se pauta exclusivamente por critérios de necessidade.

4 EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DAS TRANSFERÊNCIAS NA ALOCAÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS

A fim de promover o controle do gasto público e a transparência em todas as esferas de governo, vários países adotaram metas fiscais de controle dos gastos e endividamentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal é a regra orçamentária brasileira que possui maior destaque, seu enfoque se dá na contenção do endividamento e na limitação da despesa com pessoal, a qual no âmbito municipal não pode ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida.

Assim, analisa-se os efeitos da principal regra de controle fiscal brasileira, a LRF, bem como das transferências fiscais sobre as despesas dos municípios brasileiros, considerando a significativa heterogeneidade presente entre eles. Demais variáveis independentes possibilitaram verificar a correlação e os impactos de fatores políticos e do desenvolvimento nos gastos locais.

Para tanto, são descritas as concepções teóricas acerca da influência da LRF e das transferências sobre as despesas municipais, em seguida é apresentada a hipótese que norteia a pesquisa, a metodologia empregada para a análise empírica, os resultados e análises e por fim as principais conclusões.

4.1 INFLUÊNCIA DA LRF E DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS SOBRE AS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Com o federalismo fiscal²⁰ que engendra o processo de descentralização das competências fiscais e tributárias e tem como marco a Constituição de 1988, os entes subnacionais receberam maior autonomia sobre a arrecadação de impostos, bem como competência em relação aos serviços públicos a serem prestados. O aumento da responsabilidade dos estados e municípios com relação à prestação de serviços públicos sem o estímulo a arrecadação própria acarreta na dependência destes entes com relação as transferências intergovernamentais. Linhares, Simonassi e Nojosa (2012) descrevem que o repasse de fundos entre as esferas de governo sem o estímulo à arrecadação local gera desequilíbrios financeiros nas

²⁰ Para uma discussão mais detalhada sobre federalismo, ver Oates (1999).

esferas menores de governo, tendo em conta a dependência dos municípios com relação as transferências da União e dos estados para equacionar as suas finanças.

Este processo, por sua vez, estimula gastos excessivos por parte dos governos locais. Menezes e Toneto Jr. (2006) e Velasco (1997) explicam que a tendência de países federalistas em que as decisões de gastos são tomadas localmente é a dependência das transferências intergovernamentais e há uma propensão de gastos excessivos e consequente geração de déficits ocasionados por aumentos das transferências, dito de outro modo, “um aumento das transferências gera incentivo adverso ao sobregasto e à geração de déficits” (MENEZES; TONETO JR., 2006, p.13).

Frente a isto, as instituições que favorecem a disciplina fiscal como as regras orçamentárias que impõem limites ao gasto e endividamento públicos limitando os gastos excessivos é vista como benéfica para a sociedade (ALESINA; TABELLINI, 1990). Todavia, Giubert (2005) destaca que existe um *trade-off* associado à imposição de uma regra, uma vez que na contrapartida dos benefícios para a sociedade gerados pela limitação, pode haver a redução de políticas à disposição dos governantes para enfrentar crises econômicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é a regra orçamentária adotada no Brasil que possui maior destaque, esta Lei contempla o orçamento dos entes da federação como um todo, uma vez que estabelece diretrizes para a sua elaboração e execução, além disso foi introduzida como um instrumento de contenção do dos déficits públicos e do endividamento crescente dos entes federativos. O ajuste fiscal permanente dos entes federativos que pode resultar na disponibilidade de recursos para investimentos que promovem o desenvolvimento social e econômico é o desenho institucional esperado ao se cumprir as regras impostas pela LRF.

Com o propósito de controle do gasto público e transparência em todas as esferas de governo, o enfoque da LRF é na contenção do endividamento e na limitação da despesa com pessoal que é o principal item das despesas correntes nas contas públicas. O endividamento excessivo e o histórico da despesa com pessoal elevado, principalmente nos estados brasileiros, são fatores que corroboraram com a imposição e o enfoque da Lei. Todavia, estes fatores são problemas generalizados que ocorreram com os Estados, não atingindo a maior parte dos municípios brasileiros. De acordo com Fioravante et al. (2006), pode ocorrer de que o limite de gasto com pessoal imposto aos municípios teve como

base a realidade fiscal dos estados brasileiros à época de formulação da Lei, os autores expõem dados da despesa com pessoal dos municípios brasileiros antes e depois da implementação da LRF concluindo que a imposição de 60% da RCL para gastos com pessoal está distante da realidade dos gastos municipais²¹. Giubert (2005) mostra dados de que o endividamento excessivo é um problema que se concentra em alguns poucos municípios, principalmente naqueles com população superior a um milhão de habitantes, onde o montante da dívida destes equivale a 80% do total de municípios analisados pela autora.

Sendo assim, embora a maioria dos municípios brasileiros não apresentasse uma situação similar a dos estados, o tratamento pela LRF foi generalizado, desconsiderando a heterogeneidade presente entre os entes subnacionais. Uma vez que os municípios brasileiros apresentam características desiguais é intrínseco que haja variância entre as suas despesas e a imposição de um limite que trate igualmente os desiguais pode causar a homogeneidade dos gastos, o que é contraditório à realidade deles (FIORAVANTE et al., 2006).

Na esfera do gasto público, despesas com folhas de pessoal são as mais suscetíveis ao uso clientelista, uma vez que o emprego público se torna uma moeda de troca (Giubert, 2005). Acrescenta-se que gastos elevados com o funcionalismo público acarretam na redução da receita disponível para o investimento, particularmente no item infraestrutura. Neste contexto, os estudos de Dur, Peletier e Swank (1997) mostram que quando há restrições ao endividamento, o gestor público tende a optar pelos bens públicos preferidos, e uma vez que na visão dos políticos o investimento é menos preferido, pois diminui a renda presente para usufruir de gastos clientelistas, regras que delimitam o endividamento podem ocasionar quedas do investimento.

As referências expostas nesta seção evidenciam que as instituições orçamentárias são importantes na condução à disciplina fiscal. Estudos sobre a LRF indicam que ela alcançou o objetivo da contenção dos gastos. No entanto, no que tange a esfera municipal o teto de gasto com pessoal pode funcionar como um mecanismo de incentivos perversos (FIORAVANTE et al., 2006). Sendo assim, o controle do gasto público por meio desta despesa leva a subestimação de outras,

²¹ Fioravante et al (2006), detectam que a média de despesa com pessoal em relação à RCL é de 42,6% no período anterior à implementação da LRF e de 42,0% no período posterior.

como é caso dos investimentos, deste modo prejudicando a eficiência na alocação dos recursos públicos.

4.1.1 Hipótese

Diante do exposto na literatura e dos dados apresentados anteriormente, a seguinte hipótese é levantada: a LRF estimula os entes federativos a alocarem uma maior parcela dos seus gastos com pessoal e tal fato pode vir acompanhado de redução de gastos com investimentos, ao passo que as transferências operam no sentido inverso ao incentivar uma alocação de recursos públicos que prioriza os investimentos. Adicionalmente, são utilizadas nas estimações dos modelos, variáveis independentes para avaliar as influências dos ciclos eleitorais, da sobrerrepresentação e do desenvolvimento dos municípios sobre os componentes da despesa, bem como para aumentar o poder de explicação dos modelos.

4.1.2 Dados e Método

Foram empregados para as análises métodos quantitativos. A técnica de pesquisa consistiu na utilização de modelos estatísticos de regressão com dados em painel desbalanceado. Adicionalmente, a fim de melhor entender o comportamento das variáveis de despesas e complementar a análise econométrica, foram calculados a média, o desvio-padrão e construídos gráficos de dispersão das despesas com pessoal, investimento e urbanismo como percentual da receita corrente²² dos municípios para períodos anteriores e posteriores à LRF.

A amostra empreendida nesta análise abrange o período de 1989 a 2014, este período corresponde, respectivamente, ao primeiro e último ano com dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional para o nível municipal, por meio do relatório das finanças municipais, o FINBRA. Todavia, para os modelos econométricos não foram considerados os anos anteriores a 1998 devido a

²² Foi utilizado a receita corrente ao invés da receita corrente líquida, porque pretende-se analisar períodos anteriores à implementação da Lei e o conceito de RCL foi criado pela LRF, em 2000.

disponibilidade de dados para o nível das municipalidades brasileiras²³. Os dados anuais do relatório do FINBRA não compreendem a totalidade dos municípios, sendo assim, utilizou-se um painel não balanceado.

Diante disso, foi possível realizar a investigação das estatísticas descritivas e dos gráficos de dispersão das variáveis de despesas para a amostra total (que compreende o período de 1989 a 2014); e para os modelos estatísticos o período investigado é de 1998 a 2014. Conforme o critério adotado na seção anterior, para as análises dos modelos de despesas também foram expurgados os municípios com população acima de 300.000 habitantes, considerados *outliers*.

Com isso, na estruturação das bases de dados utilizadas, o número de observações para cada ano foram os seguintes: 1998, 4.167 municípios; 1999, 4.268 municípios; 2000, 5.148 municípios; 2001, 5.333 municípios; 2002, 5.278 municípios; 2003, 5.277 municípios; 2004, 5.232 municípios; 2005, 5.157 municípios; 2006, 5.449 municípios; 2007, 5.425 municípios; 2008, 5.375 municípios; 2009, 5.384 municípios; 2010, 5.384 municípios; 2011, 5.263 municípios; 2012, 5.052 municípios; 2013, 5.273 municípios; 2014, 4.847 municípios.

4.1.2.1 Base de dados

Foi utilizado o banco de dados do FINBRA para as variáveis de despesas e receitas das transferências; os dados de população e Produto Interno Bruto provêm do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEADATA). Os dados das variáveis políticas são do Tribunal Superior Eleitoral.

²³ Por exemplo, dados como o Produto Interno Bruto e as transferências dos estados para os municípios estão disponibilizados apenas a partir de 1999 e 1998, respectivamente. Houve também mudanças na forma de divulgação da base de dados no FINBRA entre 1997 e 1998, o que tornou algumas variáveis de interesse difíceis de serem compatibilizadas.

4.1.2.2 Técnica de pesquisa

A técnica estatística empregada nesta seção é a de regressão econométrica com dados em painel desbalanceado. Na seção anterior foram explicadas as vantagens e problemas relativos a este método adotado, bem como, a expressão matemática geral do modelo de regressão em painel.

Cabe acrescentar que as estimações foram realizadas com base nos métodos de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), efeitos fixos e efeitos aleatórios, e foram utilizados os testes de Chow e de Hausman para a decisão sobre o método mais apropriado. Os resultados destes testes constam nas tabelas 7 e 8, e indicam que o modelo de efeitos fixos é o mais adequado para todas as equações.

Além disso, a aplicação do teste de Wald indicou a presença de heterocedasticidade em todas as estimações. Para contornar este problema, foi realizada a estimação de efeitos fixos com erros-padrão robustos que consiste na correção dos desvios-padrão destes casos alterando o nível de significância dos coeficientes.

4.1.2.3 Definição das variáveis e dos modelos estatísticos

A especificação dos modelos para a análise dos impactos da LRF sobre as despesas municipais não é complexa, uma vez que a escassez de dados longitudinais no nível municipal no Brasil inviabilizou a formulação de modelos mais sofisticados. As variáveis independentes nas equações econométricas foram avaliadas sobre a perspectiva da despesa com pessoal, com investimento e com urbanismo.

Para um melhor entendimento acerca das variáveis dependentes utilizadas, estão representadas nos quadros 2 e 3 as despesas orçamentárias sobre duas perspectivas: por categoria econômica que é composta por despesas correntes e despesas de capital e a classificação funcional em que as dotações orçamentárias são desagregadas em funções e subfunções que denotam a área de ação governamental em que a despesa será realizada.

A despesa com pessoal é o componente de maior peso da despesa corrente, bem como a despesa com investimento, no geral representa mais de 80% da despesa de capital (GIUBERT, 2005). Sendo assim, optou-se pela utilização destas

variáveis não apenas por serem cruciais para o estudo dos impactos da LRF mas também por serem os componentes com a maior parcela de gastos das despesas correntes e de capital.

Quadro 2 – Despesa orçamentária por categoria econômica

DESPESA ORÇAMENTÁRIA = (1 + 5)	
1	DESPESAS CORRENTES = (2+3+4)
2	Despesa de Pessoal
3	Juros e Encargos da Dívida
4	Outras Despesas Correntes
5	DESPESAS DE CAPITAL = (6+7+8)
6	Investimentos
7	Inversões Financeiras
8	Amortização da Dívida

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; dados trabalhados pela autora.

A função de despesa com urbanismo é composta pelas subfunções de infraestrutura, serviços e transportes coletivos urbanos. Optou-se por trabalhar com esta variável por serem despesas importantes para o desenvolvimento urbano, e neste sentido foi considerada como uma *proxy* de desenvolvimento das cidades brasileiras.

Quadro 3 – Despesa orçamentária por função econômica

DESPESA ORÇAMENTÁRIA (1+...+28)		(continua)
1	Legislativa	
2	Judiciária	
3	Essencial à Justiça	
4	Administração	
5	Defesa Nacional	
6	Segurança Pública	
7	Relações Exteriores	
8	Assistência Social	
9	Previdência Social	
10	Saúde	
11	Trabalho	
12	Educação	

Quadro 3 – Despesa orçamentária por função econômica

DESPEZA ORÇAMENTÁRIA (1+...+28)		(continuação)
13		Cultura
14		Direitos da Cidadania
15		Urbanismo
16		Habitação
17		Saneamento
18		Gestão Ambiental
19		Ciência e Tecnologia
20		Agricultura
21		Organização Agrária
22		Indústria
23		Comércio e Serviços
24		Comunicações
25		Energia
26		Transporte
27		Desporto e Lazer
28		Encargos Especiais

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; dados trabalhados pela autora.

Diante disso, o foco foi analisar os efeitos das variáveis explicativas sobre as duas principais despesas por categoria econômica e da função urbanismo. São representadas abaixo as oito equações que foram formuladas seguidas do quadro com as descrições e fontes das variáveis.

$$\ln(\text{pes})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobrecam} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (7)$$

$$\ln(\text{inv})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobrecam} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (8)$$

$$\ln(\text{urb})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobrecam} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (9)$$

$$\ln(\text{invpes})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobrecam} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (10)$$

$$\ln(\text{pes})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobresen} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (11)$$

$$\ln(\text{inv})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobresen} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (12)$$

$$\ln(\text{urb})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobresen} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (13)$$

$$\ln(\text{invpes})_{it} = \beta_0 + \delta_{0it} \text{lrf} + \delta_{1it} \text{sobresen} + \delta_{2it} \text{elepres} + \delta_{2it} \text{elemun} + \beta_{1it} \ln(\text{utransfer}) + \beta_{2it} \ln(\text{etransfer}) + \beta_{3it} \ln(\text{renda}) + \alpha_i + u_{it} \quad (14)$$

Quadro 4 – Descrição e fonte das variáveis dos modelos de despesas

(continua)

Variáveis	Descrição	Fonte
<i>lrf</i>	<i>Dummy</i> da Lei de Responsabilidade Fiscal. 1 para anos de 2001 em diante, 0 caso contrário.	LRF
<i>sobrecam</i>	<i>Dummy</i> dos municípios de estados sobrerepresentados na Câmara federal. 1 para os sobrerepresentados, 0 caso contrário.	TSE IRR
<i>sobresen</i>	<i>Dummy</i> dos municípios de estados sobrerepresentados no Senado. 1 para os sobrerepresentados, 0 caso contrário.	TSE IRR
<i>pes</i>	Despesas com pessoal (<i>per capita</i>).	FINBRA
<i>inv</i>	Despesas com investimentos (<i>per capita</i>).	FINBRA
<i>urb</i>	Despesas com urbanismo (<i>per capita</i>).	FINBRA
<i>invpes</i>	Despesas com investimento em relação às despesas com pessoal.	FINBRA
<i>elepres</i>	Dummy de eleição presidencial. 1 para os anos em que houveram eleições presidenciais, 0 caso contrário.	TSE
<i>elemun</i>	Dummy de eleição municipal. 1 para os anos em que houveram eleições municipais, 0 caso contrário.	TSE

Quadro 4 – Descrição e fonte das variáveis dos modelos de despesas

(continuação)

Variáveis	Descrição	Fonte
<i>utransfer</i>	Total das transferências da União aos municípios (<i>per capita</i>).	FINBRA
<i>etransfer</i>	Total das transferências dos estados aos municípios (<i>per capita</i>).	FINBRA
<i>renda</i>	Produto Interno Bruto (<i>per capita</i>).	IBGE e IPEADATA

Fonte: Elaborado pela autora.

Todas as variáveis contínuas foram corrigidas pela população e estão em sua forma logarítmica. Sendo assim, as estimativas geram diretamente os coeficientes de elasticidades e os coeficientes das variáveis *dummy* e representam o impacto percentual sobre a variável dependente. Os valores foram corrigidos a preços de dezembro de 2014 utilizando como deflator o Índice Geral de Preços (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas.

Para testar a hipótese, considera-se como variáveis dependentes as despesas com pessoal, investimentos, urbanização e as despesas com investimento em detrimento às despesas com pessoal calculada pela divisão:

$$Invpes = \frac{\text{Despesas com investimento}}{\text{Despesas com pessoal}}$$

Para identificar os efeitos que a LRF pode ter causado nas despesas dos municípios as regressões foram realizadas incluindo uma variável *dummy* que assume valor 1 para os anos a partir de sua promulgação, em 2000, e 0 caso contrário.

As demais variáveis independentes utilizadas nos modelos permitiram verificar se há correlação e os efeitos da receita de transferências de recursos da União e dos estados, tendo em vista que estas variáveis influenciam no montante de recursos arrecadados pelos municípios e, portanto, o seu volume de gastos. Diferente dos modelos anteriores, nesta seção são utilizados os totais das transferências da União e dos estados aos municípios, sem considerar a divisão

entre obrigatórias e voluntárias²⁴. Sendo assim, *utransfer* e *etransfer* representam, respectivamente, o total *per capita* das transferências da União aos municípios e dos estados aos municípios. Além disso, foram incluídas variáveis a fim de capturar os efeitos de aspectos políticos (*sobrecamf*, *sobresen*, *elepres* e *elemun*), e de desenvolvimento (*renda*).

4.1.3 Resultados: Os efeitos da LRF e das transferências sobre as despesas municipais

Desde a promulgação da LRF, em 2000, é notável a mudança no comportamento dos gestores políticos. As contas públicas apresentam uma melhora, assim como, a transparência da administração por meio da elaboração e divulgação de relatórios permitem melhor monitoramento das ações dos representantes políticos pelos eleitores (FIORAVANTE et al., 2006; MENEZES; TONETO JR., 2006; SANTOLIN et al., 2009). Todavia, conforme Santolin et al. (2009), embora a LRF tenha alcançado resultados positivos, uma análise crítica faz-se necessária, uma vez que, ela pode provocar algumas distorções no equilíbrio federativo, prejudicando a execução de políticas que tenham o intuito de diminuir os desequilíbrios regionais.

Com o propósito de compreender o comportamento das variáveis dependentes utilizadas nas análises, a tabela 5 apresenta as estatísticas descritivas da proporção das despesas com pessoal, investimento e urbanismo sobre a receita corrente dos municípios antes e após a implementação da LRF. Também foram construídos diagramas de dispersão que mostram o percentual de gastos com pessoal, investimento e urbanismo para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2012 e 2014. Dessa forma, é possível verificar graficamente o comportamento dos gastos antes e após a promulgação da Lei.

As médias e os desvios-padrão demonstram alguns fatos sobre o comportamento destas variáveis. Os dados de desvio-padrão são desagregados em *entre* os anos e *dentro* das *cross-sections*. Primeiro, verifica-se que a despesa com pessoal é a que apresenta maior variabilidade tanto dentro das *cross-sections* municipais, como *entre* os anos. Entretanto, a dispersão dentro das unidades *cross-*

²⁴ Foi utilizado o total das transferências, pois foi possível desagregá-las em obrigatórias e voluntárias a partir do ano de 2004, e nos modelos desta seção os resultados são para um período maior, considerando anos anteriores à promulgação da LRF.

sections é estritamente maior, isto sugere que os diferenciais de gasto com pessoal são relativamente persistentes ao longo do tempo, mas são amplamente diferenciados entre os municípios. Também é o gasto com maiores médias, no período de 1989 a 2000 a média da proporção dos gastos com pessoal sobre a receita corrente é de 41,23% e no período de 2001 a 2014 é de 43,60%. Isto quer dizer que mesmo antes da promulgação da LRF, os municípios apresentavam, na média, gastos com pessoal inferiores ao teto de 60% da RCL estabelecido pela Lei. Fioravante et al. (2006) encontraram resultados similares para um período menor (de 1998 a 2004) e explicam que há uma distância entre o limite imposto pela Lei da realidade dos gastos municipais, o que indica a possibilidade de que este limite teve como base a realidade fiscal dos estados brasileiros.

Corroborando com os resultados de Menezes e Toneto Jr. (2006), houve um aumento da média dos gastos com pessoal e o desvio-padrão passou de 36,12% para 12,88% indicando que houve convergência em torno dessa média maior. Por sua vez, a média de gastos com investimento e com urbanismo como percentual da receita corrente tiveram uma redução depois do ano de 2000, a média dos gastos com investimento passou de 18,93% para 10,84%, e os gastos com urbanismo diminuíram na média, de 10,39% para 8,59%. A queda do desvio padrão destas duas variáveis apontam a convergência dos gastos ao redor da média menor.

Tabela 5 - Média e desvio-padrão das despesas com pessoal, investimento e urbanismo como proporção da receita corrente

		Pré-LRF (1989-2000)			Pós-LRF (2001-2014)		
		Média	Desvio-padrão	Obs.	Média	Desvio-padrão	Obs.
Pessoal	Total	41,23%	36,12%	54.535	43,60%	12,88%	73.723
	Entre		12,97%	5.491		5,99%	5.498
	Dentro		33,59%	9,93		11,40%	13,41
Investimento	Total	18,93%	23,92%	54.535	10,84%	8,62%	73.723
	Entre		10,30%	5.491		4,31%	5.498
	Dentro		21,68%	9,93		7,48%	13,41
		Pré-LRF (1998-2000)			Pós-LRF (2001-2012)		
Urbanismo	Total	10,39%	7,50%	13.223	8,59%	6,80%	59.159
	Entre		6,75%	5.186		4,43%	5.492
	Dentro		3,65%	2,55		5,22%	10,77

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

Os gráficos a seguir apresentam as despesas com pessoal, investimento e urbanismo como proporção da receita corrente dos municípios e auxiliam na análise do comportamento destas despesas nos períodos antes e depois da implementação da LRF.

De acordo com a figura 5 que apresenta os gráficos de dispersão da relação gasto com pessoal / receita corrente, fica evidente que apesar da grande dispersão dos dados nos anos que antecedem a Lei (como já observado pelo desvio-padrão da tabela 5), poucos municípios ultrapassavam 60% da receita corrente com gastos de pessoal e a maioria dos municípios estão agrupados em torno da média de 41,23% no período antecedente à LRF, a linha vermelha nos gráficos indica o teto de gastos com pessoal estabelecido pela LRF.

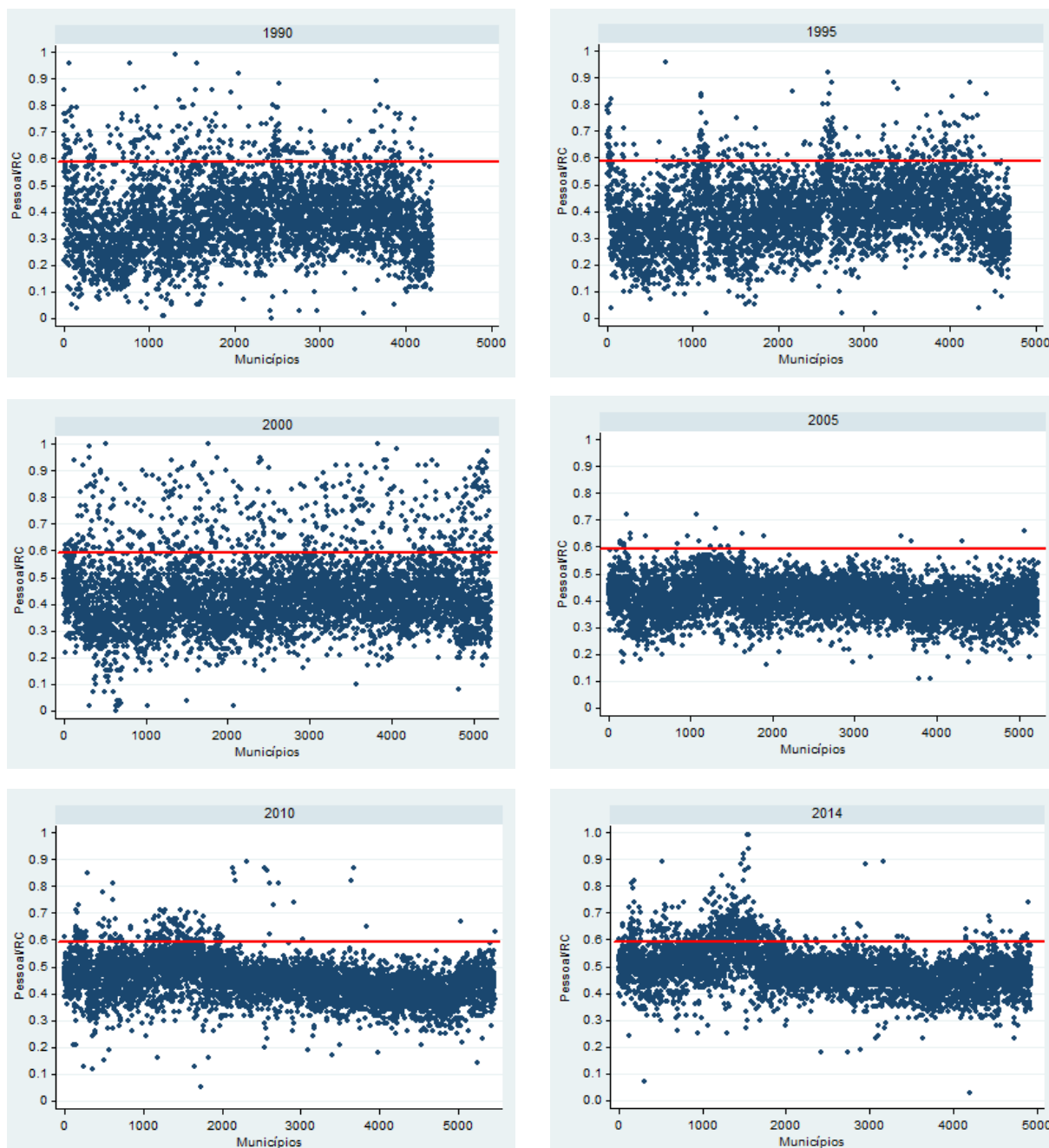
De acordo com os gráficos no período pós-LRF (anos de 2005, 2010 e 2014), houve uma contenção dos gastos com pessoal daqueles municípios que ultrapassavam o limite de 60% da receita corrente líquida, no entanto, há também uma concentração dos dados em torno de uma média maior (43,60%), isto indica que os municípios que apresentavam as despesas com pessoal inferiores ao teto imposto pela Lei, aumentaram esses gastos. Estes resultados corroboram com os de Fioravante et al. (2006) que analisaram os municípios brasileiros para no período de 1998 a 2004. Santolin et al. (2009) também obtêm resultados similares ao analisar os municípios de Minas Gerais no período de 1995 a 2005. Os autores inferem que a ampliação deste gasto decorre do fato de que após a implantação da LRF os gestores municipais passaram a superdimensionar os gastos públicos com essa rubrica orçamentária tendo como base o nível máximo de 60%:

[...] antes da implantação da LRF, não havia normas claras a orientar o processo de alocação dos gastos públicos com pessoal. Na ausência de uma indicação explícita acerca do nível adequado desses gastos, tal rubrica orçamentária estava sujeita a avaliações subjetivas por parte de cada município no que tange a seu nível ideal/aceitável. Neste critério subjetivo, poucos municípios superdimensionavam suas despesas com pessoal (tomando como base o nível máximo de 60%), enquanto a maior parte as subdimensionava (SANTOLIN et al. 2009, p. 902).

Assim, por um lado os resultados indicam que houve o cumprimento do limite de despesas com pessoal pela maioria dos municípios brasileiros. Por outro, a convergência dos gastos após o ano de 2000 expressa que o teto imposto pela Lei

pode ter sido um incentivo ao aumento da despesa com pessoal para aqueles municípios que apresentavam gastos abaixo do teto.

Figura 5 – Despesas com pessoal sobre a receita corrente dos municípios brasileiros para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

As figuras 6 e 7 apresentam, respectivamente, os diagramas de dispersão das despesas com investimento e das despesas com urbanismo, ambas como porcentagem da receita corrente. É notório que nos anos de 2005, 2010 e 2014 (para o caso dos investimentos) e nos anos de 2005, 2010 e 2012 (para o caso das despesas com urbanismo), há uma concentração dos dados em torno de uma média menor, ou seja, possivelmente após a implementação a LRF houve redução das despesas com investimento e urbanismo. Fioravante et al. (2006) defendem a ideia de que o controle das despesas com pessoal ocasiona a subavaliação de outros tipos de gastos, como os investimentos. Além disso, os autores destacam que um teto fixado pela LRF pode gerar incentivos que prejudicam a eficiência na alocação dos recursos públicos municipais.

Ao priorizar as despesas clientelistas, as rubricas de gastos que não têm um enquadramento tão rígido junto a LRF, ou seja, têm maior nível de discricionariedade, como é o caso dos investimentos e acabam sendo penalizadas. Além disso, investimentos são gastos menos preferidos aos administradores públicos, uma vez que diminuem o orçamento que poderia ser utilizado para despesas clientelistas no presente, aumentando esta renda no futuro quando não se sabe qual partido estará no poder (DUR; PELETIER; SWANK, 1997).

Diante deste cenário em que os atores envolvidos no processo político atuam visando a alocação de gastos que prioriza interesses clientelistas, pode ocorrer redução de despesas que são importantes para o desenvolvimento dos municípios brasileiros prejudicando assim, a alocação eficiente dos recursos públicos.

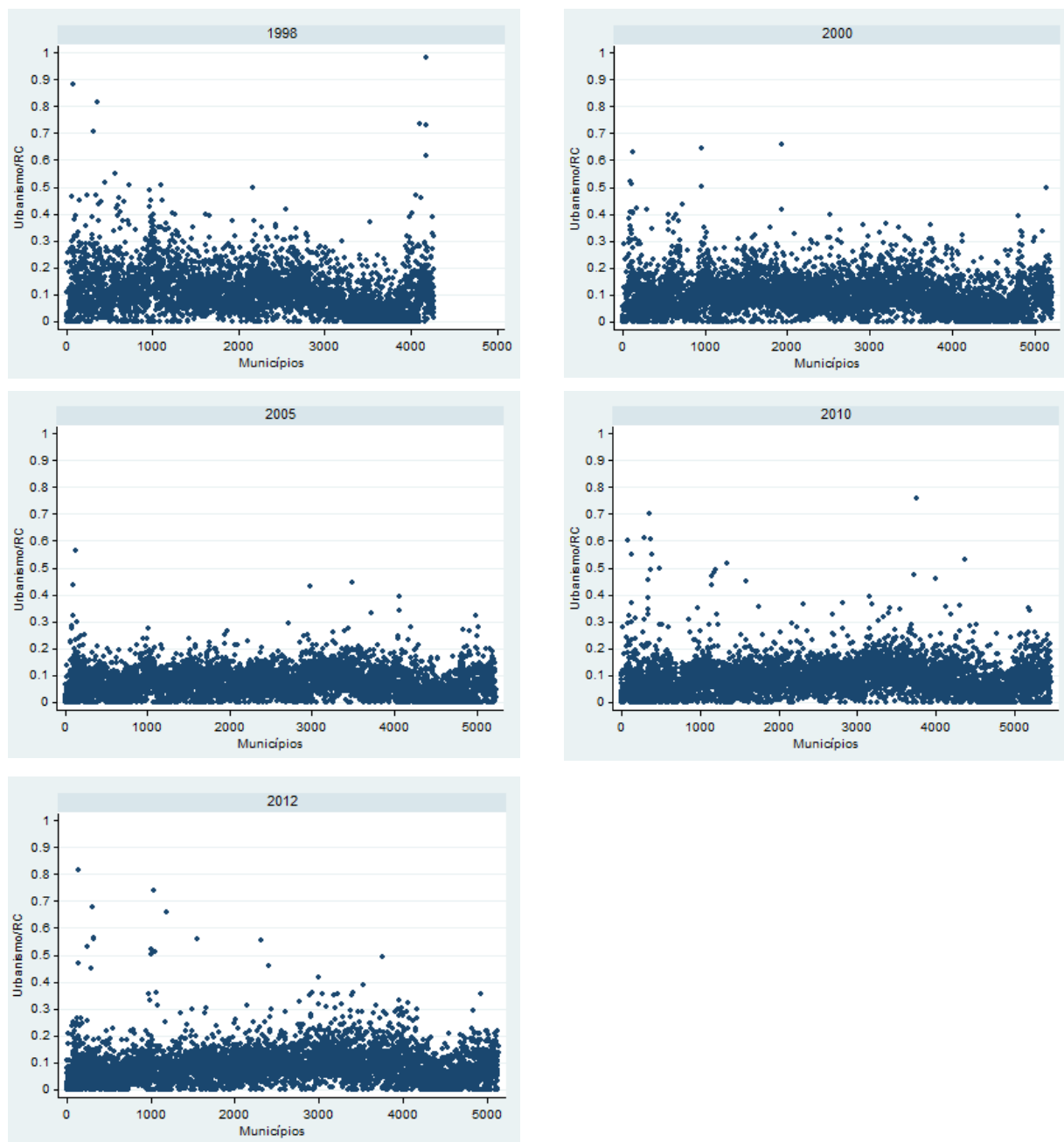
A redução de gastos discricionários, como foi verificado na principal despesa de capital que compreende planejamento e execução de obras, assim como aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, pode impactar na função urbanismo, uma vez que foram detectadas reduções nesta despesa nos períodos pós-LRF. Dado que esta rubrica agrega gastos com melhorias públicas e de infraestrutura urbana, a forma com que são alocados os recursos pelos gestores públicos ocasionando resultados subótimos é um fator político-institucional que influencia nas conjunturas das organizações públicas e diante deste cenário impactando no crescimento e desenvolvimento das cidades.

Figura 6 – Despesas com investimento sobre a receita corrente dos municípios brasileiros para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

Figura 7 – Despesas com urbanismo sobre a receita corrente dos municípios brasileiros para os anos de 1998, 2000, 2005, 2010 e 2012



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA.

As estimativas dos modelos de regressão apresentadas a seguir auxiliam na compreensão dos impactos da LRF nas categorias de despesa selecionadas, permitindo identificar as mudanças nas decisões de gastos municipais após a promulgação da Lei. Analisa-se também como as receitas de transferências constitucionais da União e dos estados podem estar relacionadas com as despesas municipais. Neste sentido, os resultados elucidam a forma como as prefeituras

conduzem a alocação dos recursos disponíveis de acordo com suas principais fontes de receita nos municípios brasileiros. Além disso, demais variáveis foram testadas a fim de analisar efeitos políticos e econômicos sobre as despesas municipais.

Primeiro, para identificar a presença de heterocedasticidade nos modelos econométricos, foi utilizado o teste de Wald, a seguir:

Tabela 6 – resultado do teste de Wald para os modelos de efeitos fixos

Modelos	Heterocedasticidade	
	Wald	Prob > chi ²
1	3,0	0,000
2	3,6	0,000
3	1,1	0,000
4	1,1	0,000
5	3,1	0,000
6	3,8	0,000
7	5,4	0,000
8	3,5	0,000

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do *software* Stata.

A hipótese nula é que os erros são homocedásticos

A hipótese nula de que os resíduos são homocedásticos foi rejeitada em todos os modelos. Diante disso, a heterocedasticidade foi controlada por meio do estimador robusto das variâncias.

Com isso, apresenta-se a seguir as estimações que têm como variáveis dependentes as despesas com pessoal, investimento e urbanismo. A diferença entre as tabelas 7 e 8 é a variável independente que capta os efeitos dos municípios de estados sobrerrepresentados no Legislativo Nacional. Na primeira é considerado a sobrerrepresentação na Câmara dos Deputados e na segunda a sobrerrepresentação no Senado. Cabe ressaltar que os coeficientes de todas as demais variáveis independentes (seja na primeira tabela que contém a variável de sobrerrepresentação na Câmara ou na segunda tabela que apresenta a variável de sobrerrepresentação no Senado), apresentam o mesmo sinal e resultados muito similares, sendo assim, as análises foram realizadas como um todo considerando apenas as diferenças dos coeficientes das *dummies* de sobrerrepresentação.

Com relação a escolha e a robustez dos modelos, o teste de Chow ($\text{Prob} > F$) e de Hausman ($\text{Prob} > \chi^2$) indicam que estimações sobre efeitos fixos são as mais apropriadas para todos os modelos²⁵. Os testes F para significância conjuntos de coeficientes apresentaram, em todos os casos, resultados significativos. Os coeficientes individuais, na maioria dos casos foram significativos a 1%. Ademais, os R^2 das regressões são satisfatórios, indicando em todos os casos um bom poder de explicação dos modelos.

Verifica-se pelos coeficientes da variável *dummy* que capta os efeitos da LRF, que no período posterior à implementação da Lei há um aumento de 12% na média de gastos com pessoal e uma queda nos gastos com investimento e urbanismo de 10% e 3%, respectivamente. Ao analisar o modelo 4 observa-se um coeficiente negativo, indicando uma redução de 23% na média dos gastos com investimento em relação aos gastos com pessoal pós-LRF.

Estes resultados corroboram com o que foi identificado nos gráficos de dispersão. Há uma contenção na despesa com folhas de pessoal, principalmente dos municípios que apresentavam gastos acima do parâmetro máximo definido pela Lei, no entanto, a aproximação convergente das despesas com pessoal dos municípios em direção ao teto faz com que no todo, haja uma elevação desta rubrica de gasto. Além das questões clientelistas como relatado nas seções anteriores, outro fator que influencia neste comportamento dos agentes políticos é que esta categoria de despesa é de difícil corte, bem como, apresenta uma tendência de aumento decorrente do crescimento dos municípios, o que demanda ampliação da provisão de bens públicos, este aspecto será ser melhor analisado posteriormente ao verificar a variável *renda*.

A queda dos gastos com investimento e urbanismo provavelmente decorre da restrição de endividamento e de déficits excessivos determinados pela LRF que acabam direcionando os gastos discricionários para baixo. Conforme descrito na fundamentação teórica, os gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para investir, principalmente em infraestrutura e deste modo, é de se esperar um impacto negativo nos investimentos e consequentemente na função urbanismo. Diante disso, a tendência do gasto demasiado pode ter sido contida, mas

²⁵ A título de comparação, os resultados das estimações sobre efeitos aleatórios encontram-se nos apêndices C e D do trabalho.

não com a redução das despesas com pessoal como era o esperado e sim em detrimento de gastos mais suscetíveis a cortes, como é o caso do investimento.

Os coeficientes dos parâmetros seguintes, *sobrecam* (tabela 7) e *sobresen* (tabela 8) indicam que os municípios de estados sobrerrepresentados na Câmara dos Deputados gastam em média 20% a mais em pessoal e 27% a menos em investimentos dos que os municípios de estados sub-representados, ao passo que os que são sobrerrepresentados no Senado gastam em média, 7% a menos em pessoal e 6% a mais em investimentos do que os sub-representados nesta Casa. Os coeficientes para o modelo 3 (urbanismo) não foram significativos.

Verifica-se, ao observar o modelo 4, que a variável *sobrecam* causa um efeito negativo na variável dependente, enquanto que *sobresen*, o inverso ocorre. Isto significa que a sobrerrepresentação na Câmara impacta em uma redução dos gastos com investimento em relação aos gastos com pessoal em 47% nos governos locais, enquanto que a sobrerrepresentação no Senado impacta positivamente em 14% esta alocação dos gastos. Assim, infere-se que o comportamento oportunista dos políticos em que prevalecem os gastos e interesses em benefícios próprios, levando a ocorrência de barganhas políticas, é incentivado nos municípios que estão localizados nos estados sobrerrepresentados na Câmara.

As variáveis *elepres* e *elemun* apontam que em anos eleitorais há queda nas despesas de pessoal em comparação com os demais anos, os sinais negativos nestes coeficientes eram esperados, pois a LRF prevê mecanismos de controle específicos das finanças públicas, sobretudo para as despesas de pessoal em anos de eleições, e especialmente em reeleições a fim de evitar comportamentos oportunistas e ciclos eleitorais políticos.

Os modelos 2 e 3 apontam que os anos eleitorais, tanto presidenciais quanto municipais, afetam de forma positiva as despesas de investimento e urbanismo, os gastos médios nos municípios com estas duas rubricas de despesa se elevam substancialmente em anos eleitorais em comparação com os demais anos. A magnitude dos coeficientes estimados indica que em anos de eleições presidenciais os gastos com investimentos aumentam cerca de 30%, para os anos de eleições municipais o aumento é em torno de 16%, enquanto que para os gastos com urbanismo este aumento está próximo de 9% e 8% para anos de eleições presidenciais e municipais, respectivamente.

Devido a não rigidez dos gastos com investimentos, esta variável torna-se mais suscetível aos gastos oportunistas em anos eleitorais, onde os agentes públicos que estão no poder visam sinalizar sua maior competência com relação aos adversários na eleição elevando as despesas em obras visíveis aos eleitores, como por exemplo, estradas, pontes e demais grandes obras públicas (DRAZEN, 2005; VEIGA; VEIGA, 2007). O modelo 4 confirma a contenção das despesas com pessoal e preferência por gastos com investimentos em anos eleitorais. Há aproximadamente 31% de aumento da média dos gastos com investimentos em relação ao gasto com pessoal nos anos de eleições presidenciais, para os anos de eleições municipais o aumento desta relação é de 16%.

As variáveis *utransfer* e *ettransfer*, por sua vez, apresentam sinais positivos em todos os modelos, isto indica que um aumento de receita oriundo de transferências intergovernamentais leva a maiores gastos com pessoal, investimento e urbanismo. Mais especificamente o impacto do aumento das transferências da União é de 62% sobre a média das despesas com pessoal; 84% sobre a média das despesas com investimento e 68% sobre a média das despesas com urbanismo. Com relação aos efeitos das transferências dos estados o impacto é relativamente menor, 19%, 41% e 32% nas médias das despesas com pessoal, investimento e urbanismo, respectivamente.

Este resultado corrobora com o que é previsto pela literatura, em que nos países que adotam o federalismo fiscal, as decisões de gastos são tomadas nos governos locais que tendem a gerar um gasto excessivo sem a contrapartida de receitas próprias, pois são mais dependentes das transferências do governo central em seu planejamento orçamentário (CARVALHO; COSSIO, 2001; MENEZES; TONETO JR., 2006; LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012). Assim, de acordo com a literatura e com o resultado dos coeficientes evidencia-se um incentivo adverso ao sobregasto provocado pelo aumento dos repasses de fundos intergovernamentais.

O modelo 4 mostra um fator importante, há uma relação positiva entre as receitas de transferências e a alocação das despesas. Com um aumento de 1% tanto as transferências da União quanto dos estados aos municípios, a alocação investimento/pessoal aumenta na média, aproximadamente 22%. Isto indica que apesar destas variáveis causarem aumento nas despesas com funcionalismo, quando se observa em comparação aos investimentos, este último prevalece, ou

seja, maiores repasses de transferências intergovernamentais aos municípios contribui para que estes priorizem a alocação dos seus gastos com investimento corroborando com o desenvolvimento municipal.

Por fim, a última variável explicativa dos modelos é a renda *per capita*, utilizada como *proxy* de desenvolvimento. No modelo 3 ela não foi significativa, os modelos 1 e 2 indicam que a renda *per capita* produz um impacto positivo na variável de despesa com pessoal e um impacto negativo nos investimentos, fica claro ao observar o modelo 4 que há uma relação negativa sobre a variável dependente onde o aumento de 1% na renda *per capita* dos municípios gera uma redução de 51% na média da variável dependente. Em outras palavras, esta variável explicativa contribui para a probabilidade de os municípios reduzirem a alocação dos gastos com investimentos em relação aos gastos com pessoal. É razoável esperar que o sinal desse coeficiente seja negativo, uma vez que, é natural que municípios mais desenvolvidos demandem maior quantidade de serviço público, o que por sua vez faz com que haja acréscimos de gastos com pessoal.

Tabela 7 – Estimações dos modelos de despesa (*Dummy* para municípios de estados sobrerepresentados na Câmara dos Deputados)

Variáveis Independentes	pes Modelo 1	inv Modelo 2	urb Modelo 3	invpes Modelo 4
lrf	0,119 [37,07]***	-0,107 [-15,03]***	-0,034 [-3,82]***	-0,227 [-28,89]***
sobrecam	0,197 [29,21]***	-0,274 [-13,1]***	0,067 [1,39]	-0,470 [-20,47]***
elepres	-0,006 [-3,18]***	0,303 [61,14]***	0,094 [13,53]***	0,309 [55,98]***
elemun	-0,008 [-3,96]***	0,158 [28,56]***	0,089 [12,74]***	0,165 [27,86]***
utransfer	0,622 [79,82]***	0,841 [58,72]***	0,678 [43,00]***	0,220 [13,19]***
etransfer	0,190 [39,17]***	0,407 [42,2]***	0,324 [28,8]***	0,217 [21,12]***
renda	0,377 [45,78]***	-0,134 [-9,27]***	0,167 [8,74]	-0,512 [-28,89]***
constante	-2,374 [-50,91]***	-1,892 [-20,33]***	-3,404 [-24,18]***	0,483 [4,47]***
R ² Ajustado	0,82	0,53	0,52	0,31
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000
Chi ² Hausman	5315,4	943,9	547,0	1213,9
Prob > chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000
Nº de municípios	5504	5504	5499	5504
Observações	87310	87237	72392	87229

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do software Stata.

As estatísticas t encontram-se entre colchetes.

*** significativo a 1% ** significativo a 5%.

Tabela 8 – Estimações dos modelos de despesas (*Dummy* para municípios de estados sobrerrepresentados no Senado)

Variáveis Independentes	pes Modelo 5	inv Modelo 6	urb Modelo 7	invpes Modelo 8
lrf	0,119 [36,99]***	-0,107 [-15,07]***	- 0,034 [-3,78]***	-0,227 [-28,9]***
sobresen	-0,077 [-9,78]***	0,061 [2,25]**	0,045 [1,67]	0,138 [4,77]***
elepres	-0,003 [-1,72]*	0,299 [60,45]***	0,094 [13,7]***	0,302 [54,78]***
elemun	-0,009 [-4,73]***	0,160 [28,96]***	0,089 [12,73]***	0,169 [28,47]***
utransfer	0,623 [80,06]***	0,840 [58,83]***	0,679 [43,04]***	0,219 [13,21]***
etransfer	0,193 [39,8]***	0,403 [41,9]***	0,325 [28,82]***	0,210 [20,49]***
renda	0,380 [46,14]***	-0,139 [-9,71]***	0,169 [8,79]	-0,520 [-29,47]***
constante	-2,381 [-49,91]***	-1,844 [-19,5]***	-3,437 [-23,84]***	0,538 [4,88]***
R ² Ajustado	0,82	0,53	0,52	0,30
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000
Chi ² Hausman	5056,0	831,6	551,0	968,4
Prob > chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000
Nº de municípios	5504	5504	5499	5504
Observações	87310	87237	72392	87229

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do software Stata.

As estatísticas t encontram-se entre colchetes.

*** significativo a 1% ** significativo a 5%.

De modo geral, no tocante aos sinais e à magnitude dos parâmetros explicativos dos modelos de regressão, infere-se que a LRF pode estar produzindo tentativas por parte da gestão pública de atribuir maior ênfase às despesas com pessoal defronte as despesas com investimento. No entanto, esta variável não é a única que influencia o crescimento dos gastos com pessoal associado à quedas de investimentos.

As estimativas mostram outros dois fatores que têm papel fundamental neste processo de alocação identificado: a sobre-representação na Câmara dos Deputados e a renda *per capita*. De acordo com Santolin et al. (2009), estes resultados ocorrem possivelmente em virtude de que os gastos com investimentos são mais discricionários, não mantendo vínculo entre gastos e receitas, além disso pode variar de acordo os ciclos eleitorais, como expresso pelas variáveis *elepres* e *elemun*, ao passo que a variável de despesas com pessoal cobre despesas como salários, assistência e previdência social, portanto uma variável de difícil compressão.

Por outro lado, mediante o aumento das receitas por transferências, os municípios têm priorizado os gastos com investimentos, uma vez que o aumento das receitas de transferências tem refletido uma contrapartida maior nesta rubrica de gasto. Sendo assim, estes recursos contribuem positivamente na alocação dos gastos com investimentos em detrimento dos gastos com pessoal evidenciando que a receita de transferências é um fator que corrobora com uma melhor alocação dos gastos com investimentos dos entes federativos. Portanto, ao que parece, a alocação de despesas que prioriza o gasto com pessoal está associada a queda dos investimentos pós-LRF.

4.1.4 Conclusão

A fim de analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das transferências intergovernamentais sobre a alocação das despesas dos municípios brasileiros, foram analisados nesta seção as estatísticas descritivas e gráficos de dispersão das variáveis de despesa de interesse, assim como modelos econométricos de regressão.

Primeiro, foi possível observar por meio da média e desvio-padrão o comportamento das despesas com pessoal, investimento e urbanismo em anos

anteriores e posteriores à LRF. Os desvios-padrão em conjunto com os gráficos de dispersão mostram que antes da promulgação da LRF os municípios apresentavam na média, gastos com pessoal/receita corrente inferiores ao teto de 60% da receita corrente líquida estabelecido pela Lei, também houve uma convergência desta variável em torno de uma média maior no período pós implementação da LRF, ao passo que, as despesas com investimento e com urbanismo em relação a receita corrente se concentraram ao redor de uma média menor.

À luz destes dados, foi verificado que houve uma tendência de redução das despesas com funcionalismo a partir do ano de 2000 dos poucos municípios que ultrapassavam o teto de 60% da receita corrente, todavia esta regra acarretou incentivos ao aumento destes gastos para aqueles municípios que gastavam pouco.

Por conseguinte, as estimativas dos modelos estatísticos auxiliaram o entendimento acerca das mudanças de decisões de gastos públicos após a promulgação da LRF. Para tanto, além da variável *lrf* foram utilizadas demais variáveis explicativas de cunho político e econômico. Corroborando com os resultados anteriores, a variável *dummy* para a *lrf* indicou que após a promulgação da Lei os municípios brasileiros apresentam um comportamento padrão ampliando seus gastos com pessoal defronte aos investimentos, o parâmetro negativo estimado da LRF para a proporção *inv/pes* se dá tanto pelo aumento do gasto com pessoal (pós LRF) quanto pela queda do gasto com investimento (pós LRF). Notou-se também que os municípios de estados sobrerrepresentados na Câmara dos deputados, assim como os que apresentam maiores níveis de renda *per capita* têm contribuído neste processo de alocação de gastos com pessoal em detrimento dos investimentos.

Todavia, em contrapartida a esta sequência de fatos, depreende-se a partir da análise das variáveis *utransfer* e *etrasnfer*, que as transferências dos governos central e estadual impulsionam as despesas, e este estímulo é maior nas despesas com investimento e com urbanismo se comparados à principal despesa corrente. Ou seja, o aumento da receita municipal via transferências contribui para que os atores políticos aloquem os gastos de modo a impulsionar o desenvolvimento e mais especificamente das cidades, por meio das despesas com urbanismo.

Ademais, os resultados sugerem que há um comportamento cíclico relacionado às eleições presidenciais e municipais, pois há um aumento dos gastos com investimento e com urbanismo nos períodos de eleições em comparação aos

demaís. Isto ocorre devido ao comportamento oportunista do político de sinalizar maior competência por meio de obras mais visíveis à população nestes anos, este comportamento é facilitado devido a não rigidez destas despesas. Já com relação às despesas com pessoal, os coeficientes indicam uma relação negativa, que era esperado, pois a LRF prevê regras específicas para as mesmas em anos eleitorais, a fim de conter os ciclos eleitorais políticos.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo analisar os efeitos das regras fiscais sobre as despesas dos municípios brasileiros. Especificamente, buscou-se analisar a relevância de dispositivos disciplinadores, como a LRF, em conjunto com as transferências intergovernamentais sobre as despesas com pessoal, com investimento e com urbanismo, bem como se estes mecanismos geram mudanças na alocação destas despesas.

A hipótese geral que norteou a pesquisa é de que a LRF e as transferências operam como mecanismos concorrentes sobre os incentivos dos gastos dos governos locais. Ao passo que as transferências induzem uma alocação dos recursos públicos priorizando os investimentos, a LRF pode estar operando no sentido contrário ao impulsionar maiores gastos com pessoal e tal fato pode estar acompanhado da redução de gastos menos rígidos, como é o caso dos investimentos.

Em um primeiro momento, buscou-se observar as consequências da desproporcionalidade do Legislativo brasileiro examinando o padrão das transferências dos governos central e estadual para as unidades subnacionais. Esta análise foi fundamental para entender quais são os fatores que estimulam os repasses de transferências fiscais, tendo como argumento central que os municípios de estados sobrerepresentados são favorecidos na obtenção de recursos de transferências discricionárias, pois estas funcionam como meio de troca no modelo de barganha legislativa.

Os resultados obtidos acerca do padrão das transferências dos governos central e estadual aos municípios, apontaram que os repasses de recursos obrigatórios não estão sendo pautados por critérios de necessidade, a análise de *cluster* mostrou que maiores montantes destes recursos são repassados para as regiões brasileiras como o Sudeste, Sul e Centro-Oeste, enquanto que as regiões Norte e Nordeste são as que recebem menos transferências obrigatórias *per capita*. Este cenário é confirmado pela análise da variável *renda* nos modelos estatísticos, em que foi possível verificar que a melhora no desenvolvimento dos municípios estimula incrementos das transferências previstas em lei, assim como das que são voluntárias.

Este resultado é esperado para as transferências voluntárias, tendo em vista que estes fundos são os mais passíveis de ações discricionárias por parte dos políticos. No entanto, quando se trata das previstas em lei, o objetivo central é a promoção do desenvolvimento dos entes subnacionais mais pobres. Sendo assim, há indícios de que interesses políticos têm prevalecido sobre as necessidades socioeconômicas, uma vez que os municípios mais desenvolvidos recebem mais recursos (mesmo das transferências obrigatórias), fato que contraria a ideia de distribuição, o que na literatura é conhecido como federalismo realocativo.

Do ponto de vista da relação entre as variáveis políticas e as transferências, verificou-se que a sobrerrepresentação na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa e no Senado afeta a distribuição das transferências fiscais. Municípios de estados sobrerrepresentados recebem mais recursos *per capita* do que os municípios de estados sub-representados. Verificou-se também que este impacto é maior quando se trata dos repasses das transferências voluntárias. Ademais, ciclos eleitorais da política são evidentes ao abordar a distribuição de fundos discricionários, há maior repasse destes recursos tanto em anos de eleições presidenciais quanto municipais.

Diante desta sequência de fatos, constata-se que o efeito da desproporcionalidade representativa no Congresso Nacional sobre as despesas discricionárias federais e estaduais no Brasil é expressivo e demonstra que as motivações políticas têm direcionado as ações gestores públicos da União e dos estados brasileiros, o que não é positivo, pois quando isto ocorre uma das consequências imediatas é o agravamento das desigualdades inter-regionais.

Ao testar a hipótese geral que norteou a pesquisa, os resultados indicaram que as transferências intergovernamentais estimulam maiores gastos com investimento e urbanismo, o que por sua vez acarreta em melhores condições de desenvolvimento nas cidades. Em contrapartida, a LRF incentiva maiores dispêndios com pessoal, impactando deste modo, na queda das despesas que impulsionam o desenvolvimento local.

Mais detalhadamente, há um processo de equalização dos gastos de pessoal pós promulgação da LRF que induz os municípios – por meio de seus atores políticos – a apresentarem um comportamento padrão ampliando seus gastos com pessoal, mesmo aqueles que apresentavam uma despesa inferior ao teto. Demais

fatores que contribuem para este comportamento são a desproporcionalidade de representação na Câmara dos deputados e a renda *per capita*.

Esse fato decorre de que os atores envolvidos no processo político atuam visando seus interesses particulares o que leva a ocorrência de resultados subótimos. Sendo assim, gastos com pessoal são estimulados, uma vez que podem maximizar a aprovação populacional. Nos pequenos municípios principalmente, onde há baixa geração de renda, as despesas com folhas de salário servem aos interesses clientelistas, estes gastos garantem renda mínima a parte da população, sendo o município o principal empregador local, possibilitando aos governantes, um bom desempenho eleitoral e manutenção do poder político. Este cenário incide sobre as despesas com investimento, ocasionando uma consequente redução do mesmo, isso ocorre provavelmente, devido a não existência de um enquadramento tão rígido quanto aos investimentos junto a LRF.

Embora as transferências motivem a alocação de recursos em investimento em detrimento do gasto com pessoal, este resultado não compensa o efeito negativo causado pela regra fiscal em conjunto com os efeitos da variável de sobre-representação. Apesar disso, a LRF não foi totalmente ineficaz, ela pode ter controlado o endividamento excessivo, bem como conduziu os municípios que realizavam gastos com pessoal muito acima do teto a se ajustarem aos parâmetros definidos. Entretanto, como ressaltam Menezes e Toneto Jr. (2006) levar em consideração a heterogeneidade entre os entes subnacionais é um fator importante na imposição de uma regra. Assim como, estabelecer mecanismos que impeçam distorções na composição das despesas evitando o corte nos componentes mais discricionários que levam a consequências negativas no provimento de bens e recursos públicos nos municípios.

Portanto, estes resultados contribuíram para entender, em um primeiro momento o padrão de repasse dos fundos de transferências no sistema federativo brasileiro, para, por conseguinte, explicar como os mecanismos das transferências em conjunto com as regras fiscais influenciam nas despesas dos governos subnacionais. As despesas selecionadas permitiram visualizar se os gastos estão sendo pautados somente por critérios políticos em que o governo local realiza dispêndios voltados para o interesse próprio visando manter-se no poder, ou se há incentivos para investimentos, principalmente relacionados a gastos com

infraestrutura e serviços urbanos, o que permitiu identificar possíveis incentivos para o desenvolvimento das cidades brasileiras.

Possivelmente, a alocação dos gastos que prioriza os investimentos está sendo direcionada pelas transferências voluntárias, uma vez que despesas nesta rubrica impactam em uma porcentagem bem maior em recebimento de transferências voluntárias se comparadas às obrigatórias. Neste sentido, faz-se importante a realização de estudos futuros em períodos selecionados, onde seja possível levar em conta o impacto das transferências desagregadas em obrigatórias e voluntárias sobre as despesas, a fim de entender se há diferença de estímulos aos gastos advindos destas duas classificações de transferências isoladamente.

REFERÊNCIAS CITADAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, p. 75-102, 2004.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt. **Review of Economic Studies**, 57, p.403-414, 1990.
- AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. Bases Políticas das Transferências Intergovernamentais No Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, vol. 33, n. 4, p.704-25, 2013.
- ANSOLABEHERE, S.; GERBER, A.; SNYDER, J. Equal Votes, Equal Money: Court-Ordered Redistricting and Public Expenditures in the American States. **American Political Science Review**. Vol. 96, nº 4, Dec. 2002.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 53, n.3, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política Distributiva Na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 47, p. 549-76, 2004.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 2000.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17 mai. 2015.
- CARVALHO, L. M.; COSSIO, F.A.B. “*Flypaper Effect*” e *Spillovers* Espaciais no Brasil: Evidências de Finanças Públicas Municipais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, nº 1, p. 75-124, 2001.
- DRAZEN, A. E. E. M. Electoral manipulation via expenditure composition: Theory and evidence, **NBER Working Paper** W11085. 2005.
- DUR, R. A. J.; PELETIER, B. D.; SWANK, O. H. The effect of fiscal rules on public investment if budget deficits are politically motivated. Tinbergen Institute Discussion Papers. **Tinbergen Institute**, Rotterdam, p. 1-18, nov. 1997.
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. V.; SANTOS, J. C. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. **IPEA Texto n. 1223**, Rio de Janeiro, 2006.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios. **IPEA Texto n. 1243**, Brasília, 2006.

GIBSON, E. L.; CALVO, E. F.; FALLETI, T. G. “**Reallocative Federalism**: Territorial Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere.” In “Federalism and Democracy in Latin America”, by Edward. L. Gibson, E. L. Gibson. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

GIUBERTI, A. C. Lei de **Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. Brasília: Esaf, 2005. Monografia premiada em 2o lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, dez. 2005.

GUJARATI, D.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LINHARES, F. C.; SIMONASSI, A. G.; NOJOSA, G. M. A dinâmica do equilíbrio financeiro municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Economia**. Brasília(DF), v.13, n.3b, p.735–758, set/dez 2012.

MENEZES, R. T.; TONETO JR, R. Regras Fiscais no Brasil: A influência da LRF sobre as categorias de despesas dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 29, jun./dez. 2006.

OATES, W. A Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v.37, n.3, p.1120-1149, 1999.

O'DONNELL, G. “Democracia Delegativa?” **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, 31, 1991.

PRADO, S. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. 2001. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/destaques/reftrib.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

SAMUELS, D. J.; SNYDER, R. The Value of a Vote: Malapportionment in comparative Perspective. **British Journal of Political Science** 31 (04): 651–71, 2001.

SANTOLIN, R.; JAYME JR. F. G.; REIS, J. C. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Revista de Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, pp. 895-923, 2009.

SOARES, M. M.; NEIVA, P. “Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States.” **Brazilian Political Science Review**. Vol. 5, n. 2, p. 94–116, 2011.

SOUZA, C. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, vol.46, nº 2, 2003.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

TURGEON M.; CAVALCANTE P. Desproporcionalidade da Representação dos Estados no Congresso Nacional e seus Efeitos na Alocação dos Recursos Federais. **IPEA Texto para discussão nº 1980**. Brasília, Jun. 2014.

VEIGA, L.; VEIGA, F., Political business cycles at the municipal level, **Public Choice** 131(1), 45–64. 2007.

VELASCO, A. A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.6336, Cambridge, 1997.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: Uma abordagem moderna**. São Paulo: Thomson, 2005.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

- BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, pp. 63-47, 1997.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972.
- BREMAEKER, F. E. J. Reforma Tributária: Vantagem ou Desvantagem para os Municípios. **Transparência Municipal**. Salvador, 2011. Disponível em: <www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?...pdf...> Acesso em: 14 mai. 2015.
- BRUNET, J. F. G.; BERTÉ, A. M. A.; BORGES, C. B. **O Gasto Público no Brasil**. 1º ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier Editora Ltda, 2012.
- DEODATO, A. **Manual de ciência das finanças**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1965.
- CARVALHO, L. M. COSSIO, F. A. B “flypaper effect” e spillovers espaciais no Brasil: Evidências de finanças públicas municipais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 31:75–124, 2001.
- DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. Nova York, Harper, 1957.
- GERIGK, W. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. 2015. 235 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- GIAMBIAGI, F.; ALÈM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- HILL, C.; GRIFFITHS, W.; JUDGE, G. **Econometria**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- LEE, R. D.; JOHNSON, R. W. **Public budgeting systems**. 2. ed. Baltimore: University Park Press, 1977.
- MOOJEN, G. **Orçamento público: estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte**. Rio de Janeiro: Financeiras, 1959.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, 10(3), 377-397, 2006.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Nova Iorque, Cambridge University Press, 1990.
- PRADO, S. **Equalização e Federalismo Fiscal: Uma Análise Comparada**. Rio de Janeiro, RJ: Konrad Adenauer, 2006.

PRADO, S. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira: Diagnósticos e Alternativas**. Brasília, IPEA/CEPAL, 2007 (Relatório de Pesquisa "Brasil: O Estado de uma Nação").

SILVA, E.; MENEZES, E. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**, Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005.

SOUZA, C. Governos Locais e gestão de políticas locais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, dez. 2004.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. MIT Press, Cambridge MA, 2002.

APÊNDICE B – MODELOS SOBRE EFEITOS ALEATÓRIOS - TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS

Variáveis Independentes	eobri	evol
sobreal	-0.174 [-10,47]***	-0.331 [-10,69]***
elepres	0.020 [11,96]***	0.365 [32,85]***
elemun	-0.005 [-2,36]**	0.198 [16,87]***
pes	0.449 [40,02]***	0.349 [13,49]***
inv	0.044 [20,7]***	0.446 [43,16]***
renda	0.406 [33,25]***	0.039 [2,03]**
constante	-1.181 [-14,84]***	-1.780 [-10,04]***
R² Ajustado	0.47	0.10
Nº de municípios	5563	5561
Nº de anos	11	11
Observações	58703	52968

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do software Stata.

As estatísticas t encontram-se entre colchetes.

*** significativo a 1% ** significativo a 5%.

APÊNDICE C – MODELOS SOBRE EFEITOS ALEATÓRIOS - DESPESA - DUMMY PARA MUNICÍPIOS DE ESTADOS
SOBRERREPRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Variáveis Independentes	pes	inv	urb	invpes
lrf	0.139 [31,97]***	-0.084 [-9,77]***	-0.007 [-0,56]	-0.231 [-23,83]***
sobrecam	0.120 [15,65]***	-0.107 [-6,71]***	-0.085 [-2,77]***	-0.202 [-10,24]***
elepres	-0.002 [-1,82]	0.310 [73,39]***	0.098 [17,79]***	0.311 [69,39]***
elemun	-0.009 [-6,53]***	0.168 [35,19]***	0.097 [16,79]***	0.177 [35,79]***
utransfer	0.627 [71,97]***	0.695 [59,05]***	0.597 [36,69]***	0.079 [6,29]***
etransfer	0.155 [25,63]***	0.372 [38,59]***	0.295 [22,8]***	0.224 [21,12]***
renda	0.281 [34,74]***	0.013 [1,23]	0.141 [8,47]***	-0.252 [-19,12]***
constante	-1.309 [-19,96]***	-2.081 [-21,57]***	-2.468 [-17,5]***	-1.031 [-9,03]***
R² Ajustado	0.66	0.24	0.13	0.08
Nº de municípios	5504	5504	5499	5504
Observações	87310	87237	72392	87229

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do software Stata.

As estatísticas t encontram-se entre colchetes.

*** significativo a 1% ** significativo a 5%.

APÊNDICE D – MODELOS SOBRE EFEITOS ALEATÓRIOS - DESPESA - DUMMY PARA MUNICÍPIOS DE ESTADOS
SOBRERREPRESENTADOS NO SENADO

Variáveis Independentes	pes	inv	urb	invpes
lrf	0.139 [31,93]***	-0.084 [-9,78]***	-0.007 [-0,54]	-0.231 [-23,81]***
sobresen	-0.023 [-3,62]***	0.013 [0,92]	0.044 [2,28]**	0.031 [2,07]**
elepres	-0.001 [-0,45]	0.309 [72,83]***	0.097 [17,69]***	0.308 [68,34]***
elemun	-0.010 [-7,28]***	0.169 [35,41]***	0.097 [16,78]***	0.179 [36,18]***
utransfer	0.631 [72,55]***	0.691 [58,59]***	0.595 [36,45]***	0.071 [5,67]***
etrasfer	0.153 [25,38]***	0.374 [38,34]***	0.297 [22,81]***	0.227 [21,27]***
renda	0.281 [34,75]***	0.013 [1,16]	0.143 [8,59]***	-0.253 [-19,14]***
constante	-1.313 [-19,81]***	-2.069 [-21,45]***	-2.506 [-17,67]***	-1.016 [-8,85]***
R ² Ajustado	0.65	0.24	0.13	0.08
Nº de municípios	5504	5504	5499	5504
Observações	87310	87237	72392	87229

Notas: Elaborado pela autora com base nas estimações do software Stata.

As estatísticas t encontram-se entre colchetes.

*** significativo a 1% ** significativo a 5%.

