

# Transferências especiais e incentivos parlamentares

---

Dayson Pereira B. de Almeida

## EC 105

*Promulgada em 2019, criou duas categorias de emendas individuais:*

- transferências especiais: guarda características de celeridade e menor controle procedimental, mas deixa ao ente recebedor a decisão sobre onde aplicar os recursos repassados

- transferência com finalidade definida: o objeto da despesa é decidido de antemão e especificado no orçamento; procedimentos de repasse demandam maior prazo para entrega dos bens ou serviços

## *EC 105*

*Trade off para o parlamentar:*

*Disponibilização rápida de recursos (transferência especial) implica aceitar incerteza sobre a aplicação das verbas;*

*Garantir a aplicação em determinado fim implica em custos da demora de um processo mais lento (transferência com finalidade definida).*

## *EC 105*

*Problema de agência: uma ou mais pessoas (os principais) contratam outros (os agentes) para a execução de determinada tarefa, em que se verifica delegação para que o agente proceda à tomada de decisão.*

*Partes envolvidas são o parlamentar, patrocinador da emenda, e o prefeito, que receberá os valores repassados para aplicação.*

## *Indagações*

*Como as assimetrias e incertezas típicas da relação em comento influenciam no contexto dos repasses mediante transferência especial?*

*A identidade partidária entre o prefeito e o parlamentar interfere no valor e/ou modalidade da transferência?*

# Modelagem

## Modelo agente-principal

Parlamentar deseja viabilizar a transferência de recursos para a produção de um bem público, contando, para tanto, com a participação do prefeito municipal, que será responsável pela execução da despesa em nível local.

Há dois tipos de prefeitos ( $\theta$ ), que se diferenciam por possuírem alto (A) ou baixo (B) alinhamento ideológico como parlamentar.  $\Delta\theta = \theta_A - \theta_B > 0$ . Apenas o prefeito conhece seu tipo

O nível do bem público é dado por  $x = \alpha(\theta_i, \varepsilon_i)$ , em que  $\varepsilon$  denota o esforço do agente e  $i \in \{A, B\}$  indica o tipo do prefeito. O bem público produzido depende, portanto, da preferência ideológica (exógena) e do esforço do prefeito

$t$  é o valor da transferência financeira e  $\psi(\varepsilon)$  uma função crescente e estritamente convexa ( $\psi_\varepsilon > 0, \psi_{\varepsilon\varepsilon} > 0$ ) que representa a desutilidade (custo) do esforço para o prefeito

# Modelagem

Problema do parlamentar:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{\varepsilon_A, \varepsilon_B, t_A, t_B} \quad & E(x) = \rho(\alpha(\theta_A, \varepsilon_A) - t_A) + (1 - \rho)[\alpha(\theta_B, \varepsilon_B) - t_B] \\ \text{s.a.:} \quad & t_A - \psi(\varepsilon_A) \geq 0 \\ & t_B - \psi(\varepsilon_B) \geq 0 \end{aligned}$$

*Cronologia:*



# *Modelagem*

**O contrato ótimo depende da presença, ou não, de assimetria de informação entre as partes**

1º caso: Ausência de assimetria

O parlamentar conhece as preferências ideológicas dos prefeitos.

O parlamentar oferece um contrato que iguala o benefício marginal para o parlamentar e o custo marginal para o prefeito.

Diante dessa oferta, o prefeito (qualquer que seja seu tipo) aceita o contrato, e não obtém qualquer benefício derivado de vantagens informacionais, dado que estas são inexistentes.



# *Modelagem*

## 2º caso: Presença de assimetria

A preferência ideológica é informação privada do prefeito.

O prefeito com alto alinhamento ideológico pode fingir ser pouco alinhado para extrair renda do parlamentar: ele receberá uma transferência menor, equivalente ao valor recebido pelo prefeito que possui baixo alinhamento ideológico, mas empregará um esforço ( $\tilde{\varepsilon}_B$ ) também menor ( $\tilde{\varepsilon}_B < \varepsilon_B$ ) para produzir o bem público, o que tornará o arranjo atrativo.

# *Modelagem*

## 2º caso: Presença de assimetria

Para induzir que o prefeito do tipo A não se comporte como se do tipo B fosse, o parlamentar deve adicionar elevar o valor da transferência ofertada no contrato ótimo para esse tipo de agente, o que eleva seus custos e reduz sua utilidade esperada.

**Incerteza e assimetria de informação exigem um repasse de maior valor para a consecução do mesmo objeto, se comparadas ao caso em que tal assimetria não está presente.**

Conclusão teórica, fazendo um paralelo entre transferências especiais e transferências com finalidade definida: **o valor médio esperado dos repasses operacionalizados mediante transferências especiais é superior ao praticado naquelas com finalidade definida.**

# *Modelagem*

Alinhamento partidário como mecanismo de sinalização

A filiação partidária do prefeito é, em princípio, um componente exógeno ao relacionamento entre prefeitos e parlamentares, no contexto das transferências intergovernamentais.

Poderia essa informação auxiliar no desenho do contrato?

Suponha que, antes de decidir por ofertar a transferência a determinado município, o parlamentar observe um sinal  $\sigma$ , referente à filiação partidária do prefeito, correlacionado com o grau de alinhamento ideológico entre eles.

# *Modelagem*

## Alinhamento partidário como mecanismo de sinalização

A utilidade esperada do parlamentar cresce com a informação obtida por intermédio da sinalização acerca do tipo do prefeito, que diminui a assimetria entre as partes.

Pode-se interpretar que, na prática, parte do valor anteriormente destinado a cobrir custos informacionais é liberado e pode, então, ser redirecionado para aplicação em outros objetos de gasto.

Conjugando-se referida conclusão com o *trade off* apresentado anteriormente, percebe-se que **o alinhamento partidário reduz o risco de desvio na execução da despesa (desvio em relação ao desejo do parlamentar) e coloca, então, a transferência especial em melhores condições de dominar os repasses com finalidade definida**, aos quais são inerentes custos da demora característica do processo.

# Modelagem

## *Validação empírica*

*Testes T para comparação de médias entre os grupos.*

*Modelo probit para verificar a existência de alguma motivação política que interfira no tipo das transferências:*

- variável dependente indica se o repasse em questão é do tipo transferência especial;*
- variáveis independentes: identidade partidária (variável de interesse), PIB per capita do ente receptor, e índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) nas dimensões longevidade, educação e renda (controles)*

# *Modelagem*

## *Validação empírica*

Conjecturaram-se as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: os repasses mediante transferência especial são, em média, superiores àqueles empreendidos via transferências com modalidade definida (a hipótese nula é de que há identidade entre as médias dos valores repassados em cada grupo);

Hipótese 2: a transferência especial destinada a localidades em que se observa identidade partidária entre o prefeito e o parlamentar é, em média, inferior ao caso em que citada identidade não está presente (novamente a hipótese alternativa é de ausência de diferença entre as médias); e

Hipótese 3: nos municípios cujos prefeitos são politicamente alinhados ao parlamentar há maior probabilidade de recebimento de transferências especiais.

# Modelagem

## Validação empírica

Média do valor indicado por modalidade de transferência

	Média do valor indicado		
	Mesmo partido	Partido distinto	Total
Transferência especial	311,8	357,0	349,6
Transferência com finalidade definida	218,4	229,1	227,8

*Repasses de valores têm médias sensivelmente distintas, conforme a modalidade de transferência.*

*O teste estatístico rejeitou a hipótese nula, de identidade entre as médias, ao nível de 1% de significância.*

***Há evidência em favor da hipótese 1, de que os repasses mediante transferência especial são, na média, superiores àqueles empreendidos via transferências com modalidade definida.***

# Modelagem

## Validação empírica

Média do valor indicado por modalidade de transferência

	Média do valor indicado		Total
	Mesmo partido	Partido distinto	
Transferência especial	311,8	357,0	349,6
Transferência com finalidade definida	218,4	229,1	227,8

*Diferença existente dentro do grupo das transferências especiais: quando ocorre identidade partidária entre o prefeito e o parlamentar, o valor médio das indicações foi de R\$ 311,8 mil e, nos casos em que a identidade não está presente, R\$ 357,0 mil.*

***Teste da hipótese 2: os resultados permitem rejeitar a hipótese nula ao nível de 10% (p-valor 5,6%), o que fornece alguma evidência em favor da hipótese em comento.***

*Reforçando citada conclusão, o mesmo teste aplicado ao grupo de transferências com finalidade definida não permite rejeitar a hipótese de identidade entre as médias dos grupos.*



# Modelagem

## Validação empírica

Probit com *dummy* indicadora de transferência especial como variável dependente

Variável de controle	Coefficiente
id_part	0,19 (0,04)
log(PIB_pc)	-0.11 (0,04)
IDHM_Renda	1,56 (0,65)
IDHM_Educação	0,72 (0,30)
IDHM_Longevidade	-1,50 (0,49)

O alinhamento político entre os atores de fato influencia no tipo das transferências: nos municípios cujos prefeitos são politicamente alinhados ao parlamentar, há maior probabilidade de recebimento de transferências especiais.

A identidade partidária eleva em aproximadamente 6 p.p. a probabilidade de que determinado município receba um repasse na modalidade de transferência especial.

# Modelagem

## Validação empírica

Probit com *dummy* indicadora de transferência especial como variável dependente

Variável de controle	Coefficiente
id_part	0,19 (0,04)
log(PIB_pc)	-0.11 (0,04)
IDHM_Renda	1,56 (0,65)
IDHM_Educação	0,72 (0,30)
IDHM_Longevidade	-1,50 (0,49)

Resultado acessório: a probabilidade de receber repasses mediante transferência especial relaciona-se de maneira inversa com o PIB *per capita* do município – quanto mais rica a localidade, menor a chance de que as emendas sejam operacionalizadas na nova modalidade de transferência

Possível interpretação: os parlamentares enxergam maior probabilidade de que um município mais rico aplique os recursos recebidos em bens de seu próprio interesse (distantes da preferência do parlamentar), uma vez que a localidade não seria excessivamente dependente das transferências federais viabilizadas pelas emendas ao orçamento

Diante de maior probabilidade de desvio, os congressistas adotam postura conservadora com o objetivo de mitigar o risco (e, em uma leitura complementar, o potencial de seleção adversa) e limitam os repasses nessas condições

## *Conclusões*

*Os repasses mediante transferência especial são, na média, superiores àqueles empreendidos via transferências com modalidade definida;*

*A identidade partidária entre o prefeito e o parlamentar interfere no valor da transferência especial e eleva a chance de receber uma transferência na citada modalidade.*

Obrigado!