

XI PRÊMIO
SOF
DE MONOGRAFIAS



2021
2022

TEMA 2

Inovação e Orçamento Público

2º lugar

**Transferências Especiais e
Incentivos Parlamentares**

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Brasília - DF, 2022

REALIZAÇÃO

ENAP

IDEALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	2
2 TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS: CONTEXTO E IDIOSSINCRASIAS	4
2.1 Descentralização fiscal e emendas parlamentares	4
2.1 Emendas individuais e transferências especiais em perspectiva	6
2.2 Transferências especiais: trade off e problema de agência	7
3 MODELO	11
3.1 Alinhamento partidário como mecanismo de sinalização	14
4 DADOS, MÉTODOS E RESULTADOS	17
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares ao orçamento público exercem papel de relevo no contexto da descentralização fiscal albergada pela Constituição Federal de 1988, viabilizando repasses de recursos federais para a entrega de bens e serviços públicos locais à população dos entes recebedores. Referida proeminência ganhou destaque ainda maior com a “marcha da impositividade” observada nos últimos anos, que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações incluídas na LOA por intermédio de emendas individuais.

A Emenda Constitucional 105/2019, mais recente inovação constitucional nessa seara, trouxe complexidades adicionais ao tema. Ao criar modalidade de repasse de recursos denominada transferência especial, a norma associa incertezas ao processo de execução, uma vez que passa a ser do ente recebedor – e não do parlamentar – a prerrogativa de escolher em que objeto serão aplicados os recursos transferidos. Para o parlamentar, ganha-se em celeridade, perde-se em autonomia decisória.

Com efeito, vislumbra-se um *trade off* para o patrocinador da emenda no momento de escolha por determinada modalidade de transferência: a celeridade da transferência especial, cuja processualística orçamentária e financeira é deveras simplificada, demanda aceitar o risco potencial de que os recursos sejam aplicados em despesas que podem não ser as preferidas pelo parlamentar. A eliminação desse risco, garantindo-se que o objeto do gasto não possa desviar-se do previamente estabelecido, demanda que a emenda seja feita na modalidade de transferência com finalidade definida, em que ritos e regras próprias exigem tempo e condicionam a execução.

O fato de que, na transferência especial, sob o prisma normativo, o parlamentar acaba por delegar inteiramente ao ente recebedor a decisão alocativa acerca do objeto do gasto – que antes estava sob sua ingerência –, indica que à novidade constitucional está agregado um problema de agência, em que as partes envolvidas são o patrocinador da emenda o prefeito do município destinatário dos

recursos. 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?

O presente estudo propôs-se a responder citadas indagações, primeiro a partir de ferramental teórico emprestado da economia da informação e dos incentivos e, em seguimento, mediante o uso de testes estatísticos simplificados, utilizando-se dados coletados no primeiro ano de vigência do novo arcabouço constitucional, de modo a investigar a validade do modelo formal utilizado. Embora limitados pela novidade da sistemática e carência de um conjunto de dados mais robusto, os resultados obtidos autorizam conclusões preliminares no sentido de que os repasses mediante transferências especiais são, na média, superiores àqueles efetivados mediante transferências com finalidade definida e, adicionalmente, a identidade partidária influencia a preferência dos parlamentares por referida modalidade de transferência.

Além desta introdução, o texto está organizado da seguinte maneira: o capítulo 2 apresenta rapidamente a relação entre descentralização de recursos no contexto federativo e emendas parlamentares para, em seguida, explicitar razões e inovações relacionadas à Emenda Constitucional 105/2019, que criou a figura das transferências especiais, apontando, ainda, o *trade off* e o problema de agência associados à inovação jurídica. No capítulo 3, apresenta-se modelo formal que traduz o relacionamento entre parlamentar e prefeito envolvidos em uma transferência especial, indicando, de logo, os resultados teóricos associados à presença de incerteza e assimetria de informação, bem como os reflexos, sobre a utilidade parlamentar, advindos de um mecanismo de sinalização derivado da filiação partidária dos atores. A validação empírica do modelo teórico é objeto do capítulo 4, que traz dados, métodos e resultados obtidos. Por último, o capítulo 5 apresenta as considerações finais da presente pesquisa.

2 TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS: CONTEXTO E IDIOSINCRASIAS

No presente capítulo, elabora-se breve narrativa acerca da relação existente entre emendas parlamentares e descentralização fiscal no Brasil, para, em seguida, apresentar a figura das transferências especiais – espécie pertencente ao gênero das emendas parlamentares individuais –, nascida com a promulgação da Emenda Constitucional 105/2019. Identificam-se o contexto em que se deu a criação da figura, bem como as peculiaridades que lhe são próprias para, em seguida, argumentar que referidas transferências colocam o parlamentar diante de um *trade off* entre incerteza e celeridade e, para além disso, oportunizam um problema de agência na relação entre parlamentares e agentes recebedores dos recursos na esfera local.

2.1 Descentralização fiscal e emendas parlamentares

Como lembram Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020, p. 265), o movimento de descentralização de recursos financeiros da União para os entes subnacionais, introduzido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), evidenciou a relevância das transferências de recursos entre os entes federativos como mecanismo voltado a “viabilizar o melhor desempenho dos entes governamentais (...) [tornando-as] essenciais para suprir a lacuna entre a capacidade e a necessidade de se proverem serviços públicos de modo uniforme para todos os cidadãos”.

Ao mesmo tempo, também na esteira dos avanços institucionais patrocinados pela CF/88, o Poder Legislativo retomou o papel de ator relevante no processo de planejamento e alocação de recursos públicos, destacando-se, em especial, o resgate da prerrogativa parlamentar de propor alterações à proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo (ALMEIDA; BIJOS, 2020).

Esses dois fenômenos abrigados pela Constituição, para além de contemporâneos, demonstraram, ao longo do tempo, guardar sensível vinculação, na medida em que parcela relevante das transferências voluntárias efetivadas pelo governo federal tem seu embrião em demandas incluídas por parlamentares durante o trâmite do orçamento no Congresso Nacional (BRASIL, 2016). O gráfico adiante

ilustra o ponto, indicando que, entre 2015 e 2018, as emendas parlamentares individuais respondem por percentuais entre 32% e 53% das despesas com transferências discricionárias a municípios:



Elaboração própria a partir de dados extraídos do SIOP.

(1): Despesas empenhadas na modalidade da aplicação 40, considerando os identificadores de resultado primário RP 2 e RP 6.

Para melhor esclarecer a mencionada vinculação, vale registrar que, sob a perspectiva da realização de despesas públicas federais, na execução do orçamento público com vistas à entrega de bens e serviços à sociedade, a União pode aplicar os recursos disponíveis de forma direta (quando algum órgão ou entidade da estrutura administrativa federal realiza a despesa), ou mediante transferências para entidades privadas ou para outras esferas de governo (Greggianin *et al*, 2021).

As transferências de recursos em comento, por seu turno, podem ter origem em dotações orçamentárias ora incluídas pelo próprio Poder Executivo, ora patrocinadas por emendas parlamentares¹ que alteram a proposta de orçamento apresentada ao Congresso Nacional. Nesse contexto, referidas emendas consistem em uma ferramenta que possibilita aos congressistas participar “de forma ativa no planejamento do orçamento federal, (...) [desempenhando] um importante papel na

¹ As emendas parlamentares podem ser categorizadas, quanto à sua autoria, em individuais (aquelas apresentadas por deputados ou senadores), coletivas (aquelas incluídas por bancadas estaduais ou comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados), ou de relator. Neste estudo, cuida-se somente das emendas parlamentares na modalidade individual, uma vez que as transferências especiais são restritas a esse grupo.

interligação entre o governo federal e os governos locais”, possuindo, por definição, um forte componente político (MARCINIUK; BUGARIN; FERREIRA, 2020, p. 266).

2.1 Emendas individuais e transferências especiais em perspectiva

Desde a edição da Emenda Constitucional 86/2015 (BRASIL, 2015), as dotações incluídas na lei orçamentária por intermédio de emendas individuais passaram a ser impositivas, isto é, de execução obrigatória – superando a interpretação prevalente de que, em um orçamento autorizativo, as despesas previstas não são mandatórias. Assim, salvo em casos de impedimentos de ordem técnica (tais como incompatibilidade entre objeto da emenda e finalidade da programação orçamentária, ausência de plano de trabalho etc.), ou diante da necessidade de promover limitação de despesas por razões de equilíbrio fiscal, a decisão de executar, ou não, citadas emendas, não mais está ao alvedrio do Poder Executivo.

A impositividade deferida às programações oriundas de emendas individuais levou o grau de execução das transferências voluntárias a municípios ao percentual de 77% do montante autorizado no período de 2014-2018, ante 54% nos anos de 2011-2013 (BRASIL, 2019a). Contudo, a despeito de tal incremento na execução orçamentária, a avaliação presente no Congresso Nacional era no sentido de que “a efetividade da entrega dos bens e serviços às comunidades beneficiárias por meio destas programações ainda não foi alcançada, pois a execução financeira dos investimentos se mostrou excessivamente demorada, levando cerca de cinco anos para atingir uma média de 76% dos recursos liberados” (BRASIL, 2019a, p. 12) – morosidade advinda, especialmente, da complexidade e burocracia impostas pelo marco regulatório das transferências voluntárias aos demais entes federativos.

Nesse contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional 105/2019 (BRASIL, 2019b), que inovou ao inserir no ordenamento jurídico a possibilidade de que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem receber recursos oriundos de emendas individuais via “transferências especiais”. Em resumo, emendas associadas a referidas transferências caracterizam-se pela inclusão, na LOA, de um crédito sem finalidade definida, ausente a identificação do objeto do gasto, bastando tão somente

a indicação do ente beneficiário; os recursos advindos das transferências especiais são repassados independentemente da celebração de convênios ou ajustes congêneres, e devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competências do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observadas algumas vedações².

Alternativamente às transferências especiais, as emendas individuais podem viabilizar transferências “com finalidade definida” aos demais entes, no dizer da EC 105/2019 (BRASIL, 2019b). Nessa modalidade, em dissonância ao que ocorre no caso das transferências especiais, os recursos devem ser vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União. Aqui, há, portanto, a obrigatoriedade de especificação precisa do objeto do gasto, requerendo-se, ainda, a celebração de instrumento de repasse e observância do regramento pertinente na fase de operacionalização da despesa.

2.2 Transferências especiais: *trade off* e problema de agência

Como visto, a EC 105/2019 criou duas categorias de emendas individuais: a primeira delas, denominada “transferências especiais”, guarda as características de celeridade e menor controle procedimental, ao mesmo tempo em que deixa ao ente receptor a decisão sobre onde aplicar os recursos repassados; na “transferência com finalidade definida” tem-se a forma mais tradicional de descentralização financeira, em que o objeto da despesa é decidido de antemão e especificado no orçamento, reclamando-se, por outro lado, a observância de regras procedimentais³ que requerem maior prazo até que se ultime a entrega dos bens ou serviços.

² É vedada a utilização dos recursos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais e de encargos referentes ao serviço da dívida.

³ Registre-se, a propósito, que a inobservância de citadas regras procedimentais pode ocasionar a indicação de impedimento de ordem técnica à execução da despesa. As razões que acarretam impedimentos são especificadas em portarias do Poder Executivo e, comumente, consistem em cerca de uma dúzia de itens para as despesas operacionalizadas via transferências com finalidade definida, enquanto limitam-se a número bem inferior para as transferências especiais – o que revela, novamente, a maior facilidade em fazer chegar os recursos ao destinatário, no caso destas últimas. Ver, a esse exemplo, a Portaria Interministerial ME/SEGOV n. 6.411/2021 e a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR n. 6.145/2021.

Assim, ao que parece, o parlamentar está diante de um *trade off* ao decidir por determinada modalidade de transferência: caso escolha por disponibilizar recursos de modo mais rápido, mediante transferência especial, há alguma incerteza advinda da possibilidade de que tais verbas sejam aplicadas em despesas distantes de sua preferência; caso, ao contrário, deseje garantir que a aplicação se dará em determinado fim, arcará com custos da demora derivados de um processo mais lento, característico da transferência com finalidade definida.

Referido problema de escolha, pode, então, ser formalizado conforme a seguir.

O parlamentar deseja que determinado objeto de despesa, do tipo d ($d > 0$), seja entregue em uma localidade específica, de sua escolha. Para tanto, pode optar por destinar os recursos necessários por intermédio de transferência especial, ou via transferência com modalidade definida. Caso decida pela primeira opção, há o risco de que o recebedor, de posse dos valores transferidos, prefira aplicá-los em uma despesa do tipo b ($b > 0$), distinta (note-se, então, que $d > b$). O parâmetro v ($v \in [0, 1]$) captura a probabilidade de que a execução se dê conforme a preferência do parlamentar. O benefício, para o parlamentar, derivado dessa escolha é dado por $U_{TE} = vd + (1 - v)b$.

Noutro sentido, caso opte pela implementação da despesa lançando mão de uma transferência com finalidade definida, desaparece a incerteza acerca do objeto e, ao mesmo, surge um parâmetro β ($\beta \in [0, 1]$) que representa um desconto associado aos custos da demora na execução do gasto. Sua utilidade consiste, então, em $U_{MD} = \beta d$.

Em que situação é mais vantajoso para o parlamentar decidir pela efetivação da transferência especial? Naturalmente, deve-se observar $U_{TE} > U_{MD}$, ou seja, $vd + (1 - v)b > \beta d$. Manipulando-se a expressão, obtém-se $d > \frac{v-1}{v-\beta} b$. Sempre que atendida essa desigualdade, que relaciona as despesas de tipo b e d , tem-se que a escolha da transferência especial traduz-se em maior utilidade para o parlamentar.

Examinando-se mais detidamente a relação acima, percebe-se que se $v > \beta \Rightarrow \frac{v-1}{v-\beta} \leq 0 \Rightarrow \frac{v-1}{v-\beta} b \leq 0$. Logo, como $d > 0$, a desigualdade sempre é atendida. Em palavras, se a probabilidade de execução da despesa de sua preferência, na modalidade transferência especial, for superior à taxa de desconto associada à demora na execução da transferência com modalidade definida, o parlamentar deverá optar por transferir os recursos daquela maneira. Isso ocorrerá, presumivelmente, quando os custos de oportunidade de arcar com atrasos na execução forem intoleráveis, elevando o desconto (por exemplo, na proximidade de pleitos eleitorais, em que se deseja antecipar a entrega de bens públicos) e, também, quando algum fator – de conhecimento do parlamentar – reduzir a incerteza acerca do tipo da despesa a ser efetivamente executada, antes mesmo de realizada a transferência especial.

A partir da discussão acima, nota-se que a novidade constitucional materializada nas transferências especiais embute em si um potencial problema de agência, isto é, um problema em que estão presentes informação assimétrica e conflito de interesses entre as partes (RESENDE FILHO, 2008). Como definem Jensen e Meckling (1976), a relação de agência consiste em um contrato pelo qual 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. Os autores notam, em especial, que “se ambas as partes são maximizadoras de utilidade, há boas razões para crer que o agente nem sempre agirá de acordo com o melhor interesse do principal” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308).

No caso em concreto, as partes envolvidas são o parlamentar, patrocinador da emenda que permitirá a transferência de recursos, e o prefeito⁴, que receberá os valores repassados para aplicação, ciente das diretrizes recebidas. É interessante notar que o parlamentar – que comumente exerce o papel de agente em uma relação com seu eleitor (principal) – aqui incorpora a figura do principal,

⁴ A rigor, o governador do Estado também pode figurar como parte no contrato em questão, visto que as transferências podem beneficiar Estados, Distrito Federal e Municípios. Por simplicidade, contudo, refere-se somente à figura dos prefeitos, notando que a análise se estende perfeitamente ao caso de governadores de Estados recebedores de recursos.

diante do chefe do Poder Executivo do ente receptor dos recursos, o agente nessa ocasião. O relacionamento entre parlamentar e prefeito envolvidos em uma transferência especial é modelado conforme adiante, seguindo Laffont e Martimort (2001) e Leruth e Paul (2006).

3 MODELO

Considere um parlamentar que 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 (θ), que se diferenciam por possuírem alto (A) ou baixo (B) alinhamento ideológico como parlamentar (logo, $\Delta\theta = \theta_A - \theta_B > 0$). É de conhecimento prévio e comum que prefeitos do tipo A ocorrem com probabilidade ρ na população. O nível do bem público é dado por $x = \alpha(\theta_i, \varepsilon_i)$, em que ε 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. O nível de esforço empregado é informação privada do agente. Assume-se $\alpha_\varepsilon > 0$, $\alpha_{\varepsilon\varepsilon} < 0$ e $\alpha_\theta > 0$. Disso decorre, portanto, que $\alpha(\theta_A, \varepsilon) > \alpha(\theta_B, \varepsilon)$ e $\alpha_\varepsilon(\theta_A, \varepsilon) > \alpha_\varepsilon(\theta_B, \varepsilon) > 0$.

Seja t 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. Nessas condições, o problema do prefeito consiste em escolher o nível de esforço que maximiza sua utilidade, isto é:

$$\text{Max}_{\varepsilon_i} \quad U_i = t_i - \psi(\varepsilon_i)$$

Por seu turno, o problema do parlamentar é dado por:

$$\text{Max}_{\varepsilon_A, \varepsilon_B, t_A, t_B} \quad E(x) = \rho(\alpha(\theta_A, \varepsilon_A) - t_A) + (1 - \rho)[\alpha(\theta_B, \varepsilon_B) - t_B]$$

$$\text{s.a.:} \quad t_A - \psi(\varepsilon_A) \geq 0$$

$$t_B - \psi(\varepsilon_B) \geq 0$$

Portanto, o parlamentar escolhe os níveis de esforço requeridos de cada tipo de prefeito, bem como as respectivas transferências concedidas, de maneira a maximizar o valor esperado do bem público. As restrições com que se depara o parlamentar são chamadas restrições de participação dos agentes, e simplesmente indicam que o benefício para cada agente que aceita tomar parte no contrato é pelo menos igual ao seu nível de utilidade reserva, obtido quando não aceita a oferta do parlamentar (normalizado para zero, nesse exemplo).

Os eventos relacionados ao contrato ocorrem segundo a ordem temporal apresentada a seguir:

t = 0	t = 1	t = 2	t = 4
Prefeito descobre seu tipo	Parlamentar oferece contrato	Prefeito decide	Contrato é executado

O contrato ótimo que resulta da solução do problema acima depende da presença, ou não, de assimetria de informação entre as partes. Examinam-se, adiante, cada um dos casos em comento.

1º caso: Ausência de assimetria

Nessa situação, o parlamentar conhece as preferências ideológicas dos prefeitos. O nível eficiente de produção do bem público é obtido igualando-se o benefício marginal para o parlamentar e o custo marginal para o prefeito: $\alpha_\epsilon(\theta_i, \epsilon_i^*) = \psi_\epsilon(\epsilon_i^*)$. Para implementar o nível eficiente, o parlamentar oferece um contrato cujo desenho é tal que:

$$t_A = t_A^* = \psi(\epsilon_A^*), \text{ se } \theta = \theta_A; \text{ e}$$

$$t_B = t_B^* = \psi(\epsilon_B^*), \text{ se } \theta = \theta_B.$$

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.

Esse caso ilustra o que se denomina convencionalmente de *first best* e, embora distancie-se da realidade, serve como paradigma e permite ter clareza sobre perdas de bem-estar diante de situações em que estão presentes restrições adicionais, como no caso examinado a seguir.

2º caso: Presença de assimetria

Agora, a preferência ideológica é informação privada do prefeito. Aproveitando-se dessa vantagem informacional, 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 ($\tilde{\epsilon}_B$) também menor ($\tilde{\epsilon}_B < \epsilon_B$) para produzir o bem público, o que tornará o arranjo atrativo. A presença de

assimetria reduz, então, o conjunto de alocações eficientes, requerendo a observância de duas restrições adicionais (restrições de compatibilidade de incentivos) na montagem do problema do parlamentar, quais sejam:

$$t_A - \psi(\varepsilon_A) \geq t_B - \psi(\tilde{\varepsilon}_B); \text{ e}$$

$$t_B - \psi(\varepsilon_B) \geq t_A - \psi(\tilde{\varepsilon}_A).$$

$\tilde{\varepsilon}_B$ é, portanto, o nível de esforço do prefeito do tipo A que resulta no nível de produção $x = \alpha(\theta_B, \varepsilon_B) = \alpha(\theta_A, \tilde{\varepsilon}_B)$ e, analogamente, $\tilde{\varepsilon}_A$ resulta no nível $x = \alpha(\theta_A, \varepsilon_A) = \alpha(\theta_B, \tilde{\varepsilon}_A)$, para o prefeito do tipo B. Em síntese, tais restrições buscam evitar que o agente se comporte como se pertencesse ao grupo que não integra de fato.

Defina $\Delta\psi(\varepsilon_B) = \psi(\varepsilon_B) - \psi(\tilde{\varepsilon}_B)$. O prefeito do tipo A pode se passar por sua contraparte do tipo B para obter

$$U_A^{SB} = t_B - \psi(\tilde{\varepsilon}_B) = t_B - \psi(\varepsilon_B) + \Delta\psi(\varepsilon_B) = U_B^* + \Delta\psi(\varepsilon_B), \text{ em que o sobrescrito SB}$$

indica a utilidade na situação de *second best*. Como $U_A^* = U_B^* = 0$, temos que $U_A^{SB} = \Delta\psi(\varepsilon_B) > 0 = U_A^*$. Logo, o prefeito do tipo A obtém utilidade positiva, superior ao caso anterior. Essa diferença decorre exatamente da renda extraída em virtude de sua vantagem informacional.

Para induzir que o prefeito do tipo A não se comporte como se do tipo B fosse, o parlamentar deve adicionar o valor equivalente a $\Delta\psi(\varepsilon_B)$ à transferência t_A^* ofertada no contrato ótimo para esse tipo de agente, o que eleva seus custos e reduz sua utilidade esperada.

Assim, 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. Como visto, essa diferença advém dos custos de agência incorridos pelo parlamentar devido à assimetria de informação. É possível, então, traçar um paralelo entre transferências especiais, sujeitas a referidos custos, e transferências com finalidade definida, onde incertezas e a assimetria, embora presentes, não são relevantes, dado que o nível de produção do bem público é

pré-definido e independe de tais parâmetros. Comparando-se citadas modalidades de emendas individuais, os resultados acima autorizam a conclusão teórica de que o valor médio esperado dos repasses operacionalizados mediante transferências especiais é superior ao praticado naquelas com finalidade definida, pelas razões acima expostas.

3.1 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 entre as partes, com vistas a obter maior utilidade?

Suponha que, antes de decidir por ofertar a transferência a determinado município, o parlamentar observe um sinal σ , referente à filiação partidária do prefeito, correlacionado com o grau de alinhamento ideológico entre eles. Especificamente, σ_A indica que o prefeito pertence ao mesmo partido do parlamentar, e σ_B sinaliza pertencimento a outras legendas. O parlamentar pode incorporar esse sinal no cálculo de probabilidade de que o prefeito é do tipo A:

$$\rho_{A1} = \Pr(\theta = \theta_A | \sigma = \sigma_A) = \frac{\rho\mu}{\rho\mu + (1-\rho)(1-\mu)}$$

$$\rho_{A2} = \Pr(\theta = \theta_A | \sigma = \sigma_B) = \frac{\rho(1-\mu)}{\rho(1-\mu) + (1-\rho)\mu}$$

em que $\mu = \Pr(\sigma = \sigma_A | \theta = \theta_A) = \Pr(\sigma = \sigma_B | \theta = \theta_B) \geq 1/2$.⁵

O problema do principal pode, então ser reescrito como:

$$\begin{aligned} \text{Max } V = E(x) = & \rho\mu[\alpha(\theta_A, \varepsilon_A^*) - \psi(\varepsilon_A^*) - \Delta\psi(\varepsilon_B(\sigma_A))] + (1-\rho)(1-\mu)[\alpha(\theta_B, \varepsilon_B(\sigma_A)) - \\ & \psi(\varepsilon_B(\sigma_A))] + \rho(1-\mu)[\alpha(\theta_A, \varepsilon_A^*) - \psi(\varepsilon_A^*) - \Delta\psi(\varepsilon_B(\sigma_B))] + (1-\rho)\mu[\alpha(\theta_B, \varepsilon_B(\sigma_B)) - \psi(\varepsilon_B(\sigma_B))] \end{aligned}$$

Pelo Teorema do Envelope:

⁵ Admite-se $\mu \geq 1/2$ de maneira que o sinal seja informativo.

$$\begin{aligned}
\frac{\partial V}{\partial \mu} &= \rho \alpha(\theta_A, \varepsilon_A^*) - \rho \psi(\varepsilon_A^*) - \rho \Delta \psi(\varepsilon_B(\sigma_A)) - (1 - \rho)[\alpha(\theta_B, \varepsilon_B(\sigma_A)) - \psi(\varepsilon_B(\sigma_A))] - \\
&\quad \rho \alpha(\theta_A, \varepsilon_A^*) + \rho \psi(\varepsilon_A^*) + \rho \Delta \psi(\varepsilon_B(\sigma_B)) + (1 - \rho)[\alpha(\theta_B, \varepsilon_B(\sigma_B)) - \psi(\varepsilon_B(\sigma_B))] \\
&= (1 - \rho) \int_{\varepsilon_B(\sigma_A)}^{\varepsilon_B(\sigma_B)} \left[\frac{\partial \alpha}{\partial \varepsilon} - \frac{\partial \psi}{\partial \varepsilon} + \frac{\rho}{1 - \rho} \Delta \psi \right] d\varepsilon > 0, \text{ pois} \\
\frac{\partial \alpha}{\partial \varepsilon} &> \frac{\partial \psi}{\partial \varepsilon} \text{ e } \psi(\varepsilon_B(\sigma_B)) > \psi(\varepsilon_B(\sigma_A))
\end{aligned}$$

Tem-se, portanto, que 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. A identidade partidária permite, assim, que o parlamentar reduza os custos informacionais associados à transferência especial, tornando mais acessíveis os ganhos de celeridade associados à modalidade em comento. 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, o que é naturalmente benéfico para o parlamentar. Conjugando-se referida conclusão com o *trade off* apresentado na seção anterior, percebe-se que o alinhamento partidário reduz o risco de desvio na execução da despesa (leia-se, 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.

Os resultados teóricos obtidos com o uso do modelo em mãos indicam que o parlamentar deve destinar, em média, um maior montante de recursos aos repasses via transferências especiais, quando cotejados às transferências com finalidade definida; de outro lado, uma vez decidido que a descentralização ocorrerá na primeira modalidade, a transferência especial efetivada para localidades em que há alinhamento partidário entre o prefeito e o parlamentar deve ser inferior àquela em que não se verifica esperada aderência ideológica. Um subproduto dessa constatação teórica é que, sabedor que pode obter maior utilidade caso beneficie, em transferências especiais, municípios com prefeitos correligionários, o parlamentar pode, por construção retroativa, decidir que tais transferências devem ser

concentradas justamente nessas localidades – a maior utilidade é, portanto, uma motivação adicional e convergente com explicações que traduzem o fenômeno de direcionamento partidário das transferências: maior facilidade em reivindicar o crédito político (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018) e racionalidade eleitoral (BUGARIN; FERREIRA, 2021).

O que dizem os dados sobre tais previsões? Na seção seguinte apresentam-se resultados de testes empíricos simplificados, de modo a investigar a validade do modelo utilizando-se dados coletados no primeiro ano de vigência do novo arcabouço constitucional.

4 DADOS, MÉTODOS E RESULTADOS

Para averiguar as hipóteses em questão foram utilizados dados extraídos do SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) referentes à indicação de beneficiários⁶ durante a execução do orçamento do ano de 2020 – o primeiro exercício em que vigoraram as transferências especiais. A amostra compreende 8846 indicações, que tiveram como beneficiários unicamente os próprios entes federados⁷, das quais 1789 dizem respeito a transferências especiais e 6657 a transferências com finalidade definida. A informação acerca da filiação partidária do chefe do Poder Executivo foi coletada junto ao sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a partir dos dados de resultados das eleições municipais ocorridas em 2016. Por fim, as variáveis de controle referentes às características sociodemográficas dos entes recebedores foram obtidas na plataforma Atlas Brasil e no SIOP.

Especificamente, 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, alternativa, 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

⁶ A indicação do beneficiário é etapa posterior à aprovação da LOA, e anterior à execução da despesa, em que o parlamentar aponta, em sistema informatizado, qual pessoa jurídica será, de fato, beneficiada por sua emenda, uma vez que cada emenda pode contemplar mais de um beneficiário. Nessa fase são, também, informados os valores e a ordem de prioridade, para fins de execução orçamentária e financeira, referentes a cada indicação (BRASIL, 2021). Vale registrar que a omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda é causa suficiente para a ocorrência de impedimento de ordem técnica, o que desobriga o gestor de executar a programação orçamentária.

⁷ Embora as transferências com finalidade definida possam destinar-se a entidades privadas ou entidades públicas pertencentes à estrutura do ente recebedor, no caso das transferências especiais a indicação do beneficiário de emenda somente é admitida se referida ao número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ principal do estado, do Distrito Federal ou do município (BRASIL, 2021). Desse modo, com vistas a padronizar o potencial público-alvo das transferências, optou-se por restringir a amostra somente às indicações cujos beneficiários foram os próprios entes federados.

(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.

De modo a investigar as hipóteses 1 e 2, lançou-se mão do teste T^8 para comparação de médias dos referidos grupos, admitindo como hipótese nula, conforme mencionado, a ausência de diferença estatística. Em adição, para testar empiricamente a existência de alguma motivação política que interfira no tipo das transferências destinadas por parlamentares aos demais entes, em que se admite a hipótese 3, recorreu-se a um modelo *probit*, no qual a variável dependente indica se o repasse em questão é do tipo transferência especial e, como variáveis independentes, além da variável de interesse (identidade partidária), foram utilizados como controles dados de PIB *per capita* do ente recebedor, e índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) nas dimensões longevidade, educação e renda. A tabela 1 adiante sumariza as variáveis de controle em questão:

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
log(PIB <i>per capita</i>)	9,41	9,46	7,75	12,40	0,66
IDHM Renda	0,81	0,82	0,68	0,89	0,04
IDHM Educação	0,58	0,59	0,23	0,81	0,09
IDHM Longevidade	0,67	0,68	0,42	0,89	0,08

Fonte: Elaborado pelo autor

O montante total envolvido nas 8846 indicações da amostra perfaz R\$ 2,1 bilhões (R\$ 1,5 bilhão em transferências com finalidade definida e R\$ 0,6 bilhão em transferências especiais). A tabela 2 abaixo apresenta a média do valor, por indicação, em cada modalidade, detalhando ainda a estatística de acordo com o indicador de

⁸ Teste T não pareado, para amostras com variância distinta.

identidade partidária entre o chefe do Executivo do ente receptor e o parlamentar responsável pela indicação:

Tabela 2: Média do valor indicado por modalidade de transferência

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

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir da tabela 2, verifica-se que os repasses de valores têm médias sensivelmente distintas, conforme a modalidade de transferência. De fato, enquanto a média de indicações nas transferências com finalidade definida foi de R\$ 227,8 mil, para transferências especiais o valor alcançou a cifra de R\$ 349,6 mil, isto é, um montante superior em 53% em comparação ao grupo anterior. Essa simples leitura já indica o resultado da investigação da hipótese 1. De fato, o teste estatístico rejeitou a hipótese nula, de identidade entre as médias, ao nível de 1% de significância. A conclusão é a mesma quando se comparam os grupos levando-se também em consideração a presença, ou não, de identidade partidária entre as partes – *i.e.*, transferências especiais para prefeitos do mesmo partido do parlamentar são, em média, superiores a transferências com finalidade definida para prefeitos do mesmo partido do parlamentar, e o mesmo ocorre quando não há citada identidade. Há, então, evidência em favor da hipótese de que os repasses mediante transferência especial são, na média, superiores àqueles empreendidos via transferências com modalidade definida.

Adicionalmente, a tabela explicita a 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. Novamente, utilizou-se o teste *T* para

verificar se os dados suportam a hipótese de que a identidade partidária entre o prefeito e o parlamentar interfere no valor da transferência especial, ante a hipótese nula de que não haveria diferença relevante entre os grupos. Os resultados permitem rejeitar a hipótese nula ao nível de 10% (p-valor 5,6%), o que fornece alguma evidência em favor da hipótese 2 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.

Uma nota sobre os testes T e a robustez das conclusões apresentadas: embora as amostras não sigam uma distribuição normal – após aplicação de testes de normalidade de Shapiro-Wilk para os vários grupos utilizados nas comparações –, o uso do teste em comento apoia-se no Teorema Central do Limite, que garante a normalidade das médias amostrais, quando essas amostras são suficientemente grandes. Admite-se, portanto, que as observações objeto de tratamento estatístico compõem uma amostra que representa apenas uma das possíveis realizações da variável aleatória de interesse, que segue uma distribuição normal.

Finalmente, acerca da hipótese 3, a estimação do modelo *probit* anteriormente descrito sustenta a conclusão no sentido de que o alinhamento político entre os atores de fato influencia no tipo das transferências destinadas por parlamentares aos demais entes, confirmando que, nos municípios cujos prefeitos são politicamente alinhados ao parlamentar, há maior probabilidade de recebimento de transferências especiais.

Com efeito, de acordo com os resultados da estimação explicitados na tabela adiante, a identidade partidária entre prefeito e parlamentar tem efeito positivo sobre a probabilidade de que determinado município receba recursos mediante transferências especiais.

Tabela 3: *Probit* com *dummy* indicadora de transferência especial como variável dependente

Variável de controle	Coefficiente
id_part	0,19 (0,04)

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

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: Erro padrão em parênteses

Para determinar a magnitude do efeito médio da identidade partidária sobre a mudança na probabilidade de que o repasse seja feito na modalidade de transferência especial é necessário estimar a seguinte quantidade:

$$\Phi(\beta_0 + \beta_1x_1 + \beta_2x_2 + \beta_3x_3 + \beta_4x_4 + \beta_5x_5) - \Phi(\beta_0 + \beta_2x_2 + \beta_3x_3 + \beta_4x_4 + \beta_5x_5),$$

em que Φ é a função de distribuição cumulativa normal padrão, x_i a variável independente (tomada pelo valor médio) e β_i o coeficiente associado a cada variável (com $i = 0, \dots, 5$ representando, respectivamente, intercepto, id_part , $\log(PIB_pc)$, $IDHM_Renda$, $IDHM_Educação$ e $IDHM_Longevidade$).

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

A robustez do modelo em comento foi avaliada a partir do teste Wald, rejeitando-se a hipótese nula de que os coeficientes são iguais a zero (individual ou conjuntamente), *i.e.*, as variáveis efetivamente servem-se a identificar relações que afetam a probabilidade em questão (FREITAS, 2013).

Um resultado acessório, digno de nota, é o achado de que a probabilidade de receber repasses mediante transferência especial relaciona-se de maneira inversa com o PIB *per capita* do município, ou seja, quanto mais rica a localidade, menor a

chance de que as emendas sejam operacionalizadas na nova modalidade de transferência. Uma possível interpretação para esse resultado é – admitindo-se o PIB *per capita* como um *proxy* da receita própria municipal – supor que 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. Assim, 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.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização de recursos a entes subnacionais é um valioso instrumento governamental para proporcionar a oferta de bens e serviços públicos equânimes nos diferentes pontos do território nacional. Ao nutrirem íntima relação com a temática, as emendas parlamentares individuais ao orçamento são um importante catalisador do fenômeno em questão.

Ao longo dos últimos anos, o arcabouço normativo relacionado às emendas parlamentares ao orçamento experimentou constantes atualizações, ressaltando-se, especialmente, a Emenda Constitucional 105/2019, que criou a figura das transferências especiais, objeto de estudo desta pesquisa. A nova modalidade de repasse de recursos colocou o parlamentar diante de um *trade off*: para disponibilizar recursos de modo célere, deve aceitar alguma incerteza advinda da possibilidade de que a despesa seja realizada para atender a objeto distante de sua preferência; do contrário, garantir a aplicação em determinado fim o obriga a arcar com custos da demora derivados de um processo mais lento, característico da transferência com finalidade definida.

A novidade constitucional embute em si, então, um problema de agência, em que as partes envolvidas são o parlamentar, patrocinador da emenda que permitirá a transferência de recursos, e o prefeito, que receberá os valores repassados para aplicação.

Este trabalho propôs-se a investigar, mediante modelagem teórica e testes empíricos, como as assimetrias e incertezas típicas da relação em comento influenciam no contexto dos repasses mediante transferência especial, bem como em que medida a identidade partidária entre o prefeito e o parlamentar interfere no valor e/ou modalidade da transferência.

Em um primeiro exercício, os dados de indicações parlamentares durante o ano de 2020 apontaram que os repasses mediante transferência especial foram, em média, superiores àqueles empreendidos via transferências com modalidade definida. No contexto do modelo formal utilizado para examinar a questão, há ineficiência

associada ao fenômeno, pois são os custos de agência incorridos pelo parlamentar, derivados da incerteza e assimetria de informação, que exigem o repasse de maior valor para a consecução de um mesmo objeto, quando se toma por paradigma o caso em que tal assimetria não é relevante – isto é, as transferências com modalidade definida. Tem-se, portanto, um mesmo bem entregue, por um custo maior, caso o repasse seja feito na modalidade de transferência especial. Naturalmente, considerando que o argumento central para a criação das citadas transferências foi o potencial ganho de tempo decorrido para a entrega do bem público, esse ponto merece maior aprofundamento para que se possa ter clareza sobre os efeitos líquidos da nova sistemática.

Ao se enriquecer a discussão com o uso de dados sobre a filiação partidária dos atores envolvidos, os resultados empíricos indicaram que a transferência especial efetivada para localidades em que há alinhamento partidário entre o prefeito e o parlamentar foi, em média, inferior àquela em que não se verifica citada congruência. Conforme modelo teórico adotado, esse diferencial é explicado pelo ganho informacional proporcionado ao parlamentar pelo mecanismo de sinalização derivado da filiação partidária do prefeito. Assim, no contexto das transferências especiais, a identidade partidária entre os atores reduz a ineficiência anteriormente mencionada e permite, ainda, suavizar o *trade off* entre celeridade e certeza de aplicação dos recursos em determinado objeto, diante da percepção parlamentar de menor risco de desvio em relação à sua preferência. As transferências especiais, nesse caso, colocam-se em posição vantajosa para dominar os repasses via transferências com finalidade definida.

Adicionalmente, verificou-se que, nos municípios cujos prefeitos são politicamente alinhados ao parlamentar, há maior probabilidade de recebimento de transferências especiais, uma vez que, conforme exposto, o parlamentar pode obter maior utilidade caso beneficie, em transferências especiais, municípios com prefeitos correligionários. Essa conclusão converge com explicações alternativas acerca do fenômeno de direcionamento partidário das transferências: maior facilidade em

reivindicar o crédito político (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018) e racionalidade eleitoral (BUGARIN; FERREIRA, 2021).

A limitação mais evidente do presente trabalho é dada pela própria novidade do tema, do que decorre a ausência de um conjunto de dados referentes a vários anos, que permitiriam uma investigação mais completa e resultados mais robustos. Assim, as conclusões empíricas apresentadas, uma vez que extraídas de uma amostra que se cingiu a indicações realizadas no ano de 2020 (oriundas de emendas apresentadas em 2019), devem ser tomadas com reserva, pois estão contaminadas pelo caráter experimental inerente ao primeiro ano de funcionamento da nova sistemática. Isso significa que, embora válidas para o episódio examinado, podem não se perpetuar no tempo, dada eventual (e mesmo natural) mudança no comportamento parlamentar: por exemplo, a classe de congressistas pode avaliar que a facilidade de *credit claiming* e a racionalidade eleitoral mais que compensam o ganho de utilidade advindo de um menor repasse a correligionários. Nessa hipótese, seria esperado observar, no futuro, que municípios governados por prefeitos pertencentes ao mesmo partido do parlamentar não apenas teriam preferência na destinação de transferências especiais, mas também receberiam valores superiores, em média, a cada transferência. Os legisladores podem, também, encontrar mecanismos para aumentar a vinculação do gasto efetivado mediante transferências especiais à suas preferências *ex ante* – seria uma vinculação *de fato*, uma vez que a norma constitucional não contempla mecanismos para garantir uma vinculação *de direito* –, o que diminuiria a importância da questão partidária, modelada neste estudo. Está-se pensando, aqui, no uso da modalidade de transferência especial como uma espécie de bônus (dadas as facilidades intrínsecas à sua operacionalização), somente destinado a prefeitos que tenham, em ocasiões anteriores, entregue os resultados acordados com o parlamentar.

Esse último ponto, aliás, abre espaço para uma sugestão de aperfeiçoamento desta pesquisa em trabalhos futuros: de fato, é possível expandir o tratamento teórico apresentado para uma modelagem dinâmica, internalizando-se o possível comportamento estratégico do prefeito, que passará a maximizar o benefício

atual mais ganhos futuros – i.e., a continuidade do jogo pode ter reflexos relevantes no comportamento dos atores.

Outra expansão bem-vinda acerca do tema seria o exame dos efeitos que as transferências especiais trarão sobre a regular aplicação dos recursos públicos. Uma vez que o objeto da despesa nessa modalidade deixa de ser especificado na lei orçamentária da União, aliado ao fato de que o controle da execução da despesa passa a ser dos órgãos competentes na esfera dos entes recebedores, é possível que tais características resultem em maior incidência de irregularidades – conforme argumenta-se, em virtude da menor transparência e maiores limitações dos órgãos de controle locais. Assim, também aqui há um *trade off*, agora entre os ganhos advindos da vantagem informacional dos gestores locais, mais bem aparelhados para decidir sobre o destino de verbas destinadas às respectivas comunidades, e as eventuais perdas oriundas de desvios de recursos. Qual efeito seria predominante? Certamente, uma indagação a ser tratada em trabalhos futuros.

Por ora, esta pesquisa buscou contribuir ao abrir caminho para estudos posteriores relacionados ao tema, apontando dicotomias, potenciais ineficiências e incentivos pertinentes à nova figura das emendas parlamentares mediante transferência especial.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayson P. B.; BIJOS, Paulo R. S. Planejamento e Orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: **Contas Públicas no Brasil**. Orgs. Felipe Scudeler Salto e Josué Alfredo Pellegrini. Saraiva Educação. São Paulo, 2020.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G.; JUCÁ, Ivan C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. 2018, n. 25. Epub Jan-Apr 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 06 set. 2021 (2015).

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 544/2016-TCU-Plenário**. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 9 de março de 2016. Brasília: TCU, 2016.

_____. Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 48-A, de 2019, do Senado Federal, que “Altera o art. 166 da Constituição para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao Projeto de Lei do Orçamento. **Parecer do Relator, Dep. Aécio Neves (PSDB-MG), pela admissibilidade da Emenda nº 1/2019; e, no mérito, pela rejeição da Emenda nº 1/2019 e pela aprovação da PEC nº 48/2019, com substitutivo**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=PRL+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019. Acesso em: 17 de set. 2021. (2019a).

_____. **Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019.** Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 06 set. 2021 (2019b).

BUGARIN, Maurício S.; FERREIRA, Ivan F. S. Partisan intergovernmental transfers: empirical evidence, political and economic effects, and the electoral rationale. **Revista do Serviço Público**. 2021. No prelo.

GREGIANNIN, Eugênio; REGO, Helio; MACEDO, Marcelo; SOUZA, Mário. Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Nota Técnica nº 02/2021. Brasília, fev. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica--transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021>. Acesso em: 17 set. 2021.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, vol. 3, n. 4, p. 305-360. Oct. 1976.

LAFFONT, Jean. J. MARTIMORT, D. **The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/David-Martimort/publication/31737757_The_Theory_of_Incentives_The_Principal-Agent_Model_JJ_Laffont_D_Martimort/links/54d3e4710cf25013d02751a4/The-Theory-of-Incentives-The-Principal-Agent-Model-JJ-Laffont-D-Martimort.pdf. Acesso em 06 set. 2021 (2001).

LERUTH, Luc; PAUL, Elisabeth. **A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries**. International Monetary Fund. IMF Working Paper n. 06/204. Sep. 2006.

MARCINIUK, Fernanda L.; BUGARIN, Maurício S.; FERREIRA, Débora C. Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 50, n. 2. 2020.

RESENDE FILHO, Moisés de A. Aplicações e Implicações do Modelo Principal-Agente à Luz de sua Formulação Linear-Normal-Exponencial. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 6, n. 2. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rea/article/view/7451/3041>. Acesso em: 17 set. 2021.