

**Câmara dos Deputados**  
**Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR**  
**CICLO DE PALESTRAS – PÓS-GRADUAÇÃO**

**Motivação Partidária**  
**nas Transferências Voluntárias da União**

**Mauricio Bugarin**  
**Universidade de Brasília (UnB)**  
**Economics and Politics Research Group, EPRG**  
**[www.econpolrg.com](http://www.econpolrg.com)**

**20 de maio de 2021**

# Plano: Transferências Partidárias

1. *Definição*
2. *Evidência empírica*  
(com Fernanda Marciniuk, UnB)
3. *Consequências políticas e econômicas*  
(com Ivan Ferreira, BCB)
4. *Justificativa teórica: Economia política*
5. *Conclusão*

## Referências

Ferreira, Ivan F. S.; Bugarin, Mauricio. “Transferências Voluntárias no Federalismo Fiscal Brasileiro: Efeito do Ciclo Fiscal de Meio de Mandato sobre as Eleições Municipais”, in: ESAF (org.): **Finanças Públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional**, 221-278, Brasília: ESAF, 2005.

Ferreira, Ivan F. S.; Bugarin, Mauricio. “Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro”. **Revista Brasileira de Economia**, 61(3): 271-300, 2007.

Bugarin, Mauricio; Marciniuk, Fernanda. “Strategic partisan transfers in a federation: Evidence from a new Brazilian database”. **Journal of Applied Economics**, 20(2): 211-239,

Marciniuk, Fernanda; Bugarin, Mauricio; Ferreira, Debora. “Motivação Partidária nas Transferências Voluntárias da União: O papel do Legislativo Federal”. **Estudos Econômicos** 50(2):261-291, 2020.

## Referências

Paiva, Guilherme; Bugarin, Mauricio. “Investigação sobre o Comportamento Político e Eleitoral dos Desembolsos de Bancos Públicos para Prefeituras: BNDES, 1997 A 2014”. Working paper, 2018.

Rodrigo Araújo Schneider, Rodrigo. “Motivação Política nas Transferências Federais nos Estados Unidos”. 2012. Dissertação de mestrado, ECO/UnB.

Schneider, Rodrigo; Athias, Diloá; Bugarin, Mauricio. “Does Enfranchisement Affect Fiscal Policy? Theory and Empirical Evidence on Brazil”. **Economics of Governance**, 20, 389–412, 2019.

Ricardo T. Ubrig. “Motivação Política nas Transferências Voluntárias no Brasil”. 2010. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia) - Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

## Coautores:

Ivan Fecury Sidrião Ferreira

Fernanda Ledo Marciniuk

Rodrigo Schneider

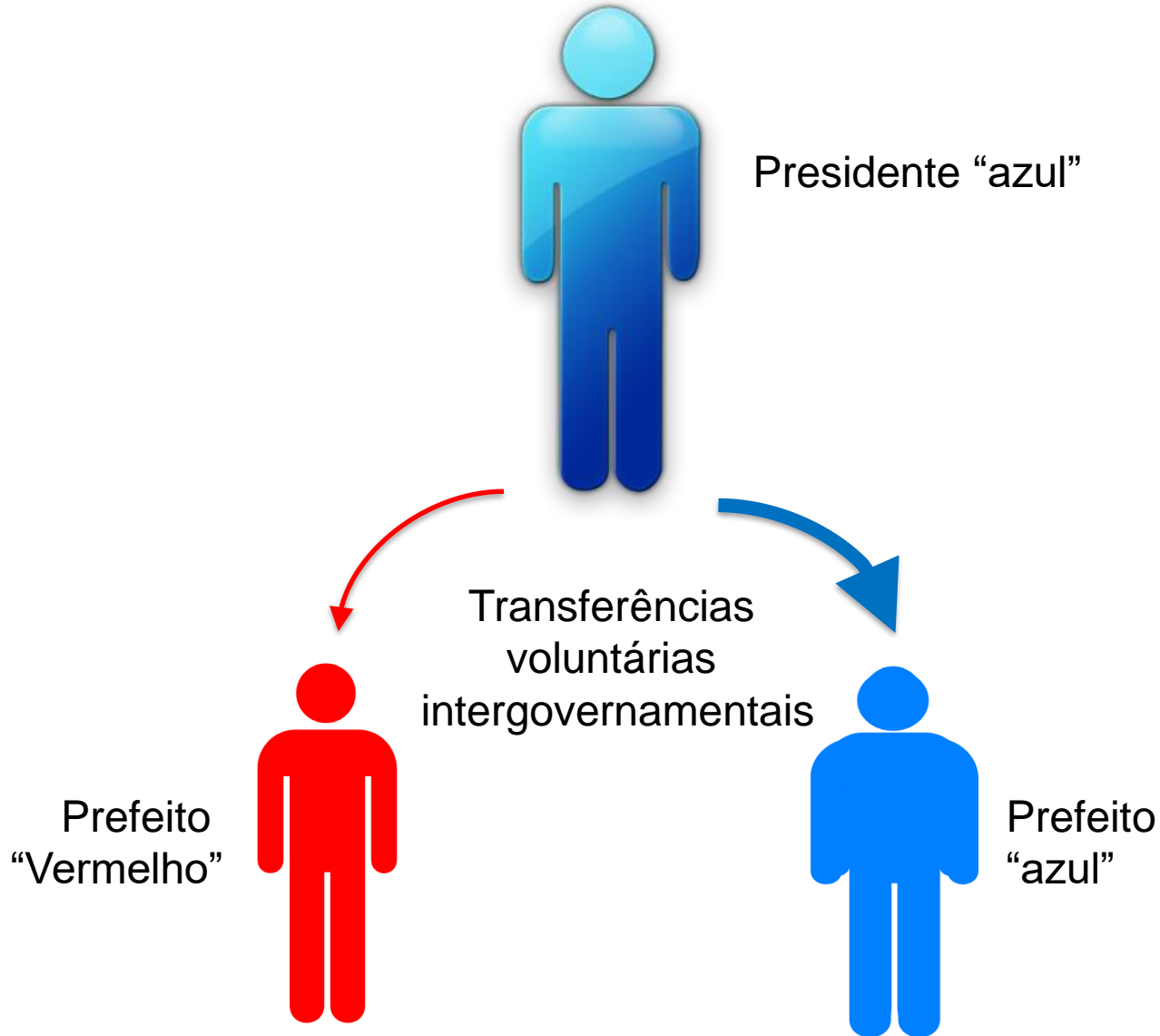
Diloá Athias

Guilherme Paiva

Rodrigo Stuckert

Débora Costa Ferreira

# Definição



## Transferências partidárias: Definição

Consiste no fato de esferas superiores da administração de um país (Executivo nacional/estadual) transferirem maiores volumes de recursos voluntários às esferas inferiores (estados/municípios) quando o mesmo partido ocupa as administrações de ambas as esferas de governo

## Evidência empírica 1: Pelo mundo

- USA: Wright (1974): New deal; Ansolabehere and Snyder (2006)
- Russia: Jarocinska (2010); Popov (2004)
- Mexico: Kraemer (1997)
- India: Khemani (2003, 2007)
- Spain: Sollé-Ollé & Sorribas-Navarro (2008)
- Portugal: Veiga & Pinho (2007)
- Japan, apesar das regras objetivas! Tamura (2010)
- **Importante:**

**Bugarin e Marciniuk (2017, Brasil) e Garofalo (2019, USA): O governo federal apenas majorará as transferências voluntárias para “localidades” do mesmo partido quando o governador pertencer a partido de oposição**

**“Hipótese das transferências partidárias estratégicas”**



**Evidência empírica 2:**  
**Brasil**

- Brasil:
  - Ferreira e Bugarin (2005, Prêmio Tesouro Nacional): Primeiro artigo a investigar o fenômeno no país
    - Painel de transferências voluntárias aos municípios de 1998 a 2003
    - **Evidência de que um prefeito do mesmo partido do governador recebe maiores transferências voluntárias do estado**
    - Evidência de ciclo político-orçamentário bianual: Eleições intercaladas...
  - Ferreira e Bugarin (2007, RBE):
    - Painel de 1998 a 2004 consistindo do agregado das transferências voluntárias dos estados e da união aos municípios
    - **Evidência de que um prefeito do mesmo partido do presidente recebe maiores transferências voluntárias da união**

## Evidência empírica 2: Brasil

Brasil:

- Ferreira & Bugarin (2005), Ferreira and Bugarin (2007)
- Bugarin e Ubrig (2013): 1997 to 2008
- Sakurai eTheodoro (2014): 1998-2008: somente para bens de capital
- Críticas: DADOS: imprecisos, agregados, ex. “Outras transferências de capital da União e dos Estados”.
- Brollo e Tommaso (2012):
  - Somente **projetos de infraestrutura**: dados mais confiáveis: convênios
  - “politically aligned municipalities receive more infrastructure transfers in the last two years of the mayoral mandate”

**Evidência empírica 2:**  
**Brasil**

Brasil:

- 2014: Força-tarefa do governo federal:
  - Identificar precisamente o que são transferências voluntárias
  - Produziu um banco de dados preciso de transferências voluntárias federais
- Bugarin e Mariciniuk (2017, JAE): Primeiro artigo a usar essa base de dados de alta qualidade



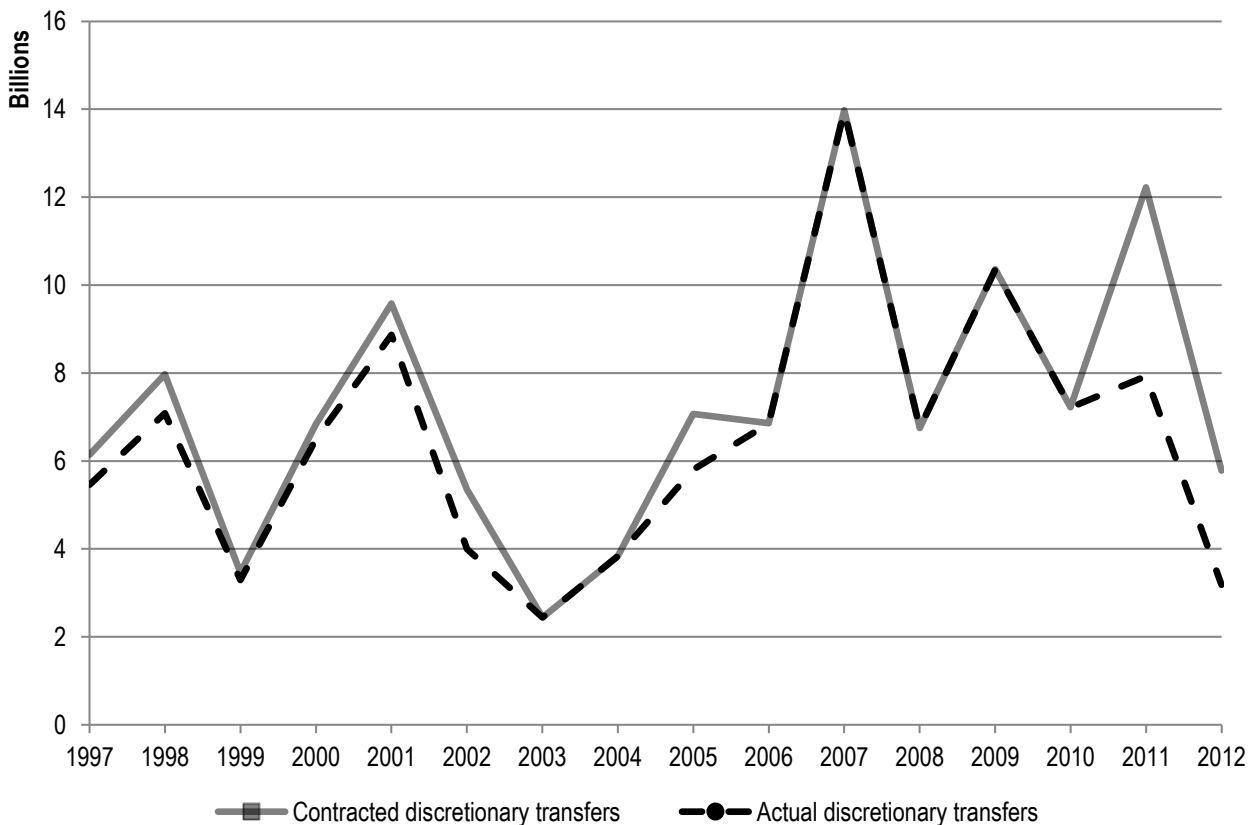
Tabela – Classificação das Transferências Fiscais da União Quanto aos Requisitos Legais

**Evidência empírica 2:  
Bugarin e Mariciniuk (2017)**

Categoria	Tipo	Definição
Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos.
	Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.
Discricionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.
	Para Organizações da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

# Evidência empírica

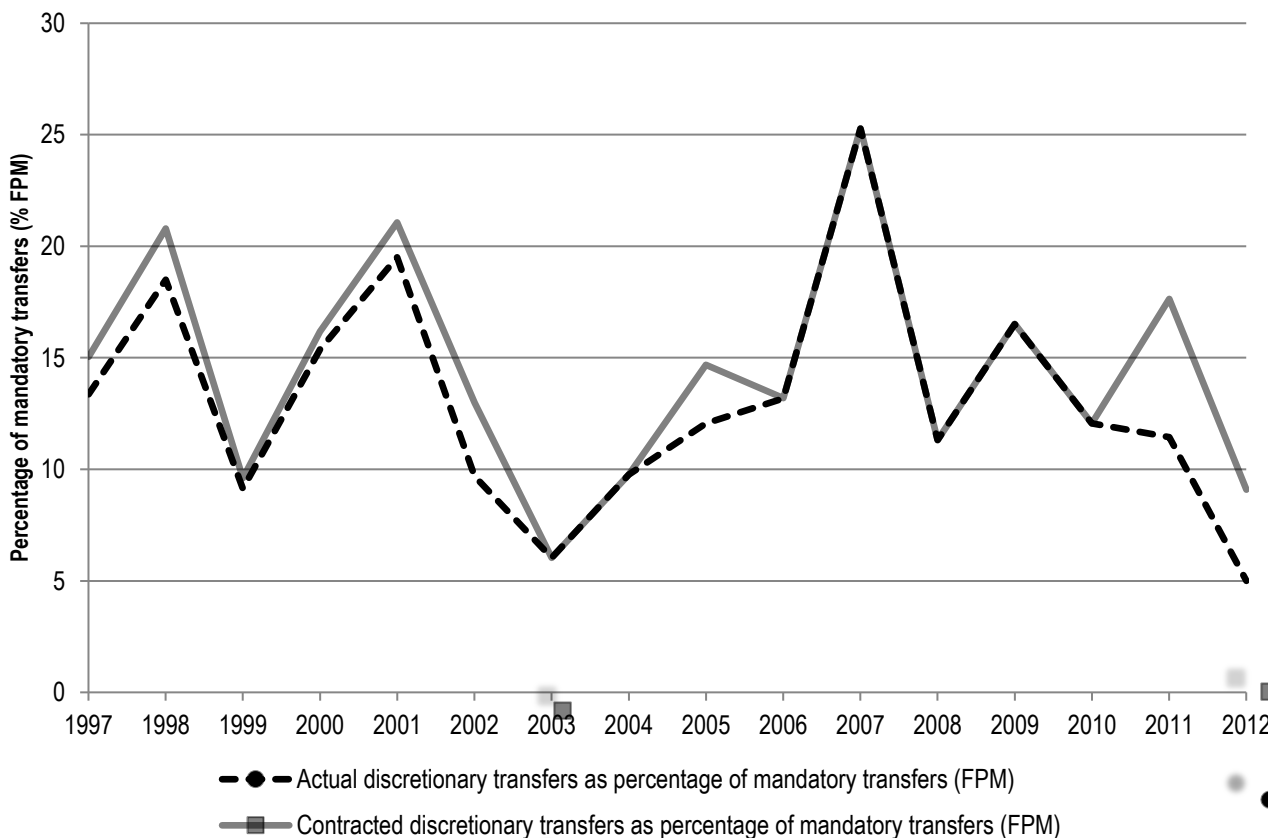
Figure 1. Contracted and actual aggregated federal discretionary fiscal transfers to Brazilian municipalities from 1997 to 2012, in billions of 2012 Brazilian Reals (R\$)



Evidência empírica 2:  
Bugarin e Mariciniuk (2017)

# Evidência empírica

Figure 2. Contracted and actual aggregated federal discretionary fiscal transfers to Brazilian municipalities from 1997 to 2012 as a percentage of FPM mandatory transfers



Source: Authors' calculations

## Evidência empírica

Table 3. Summary statistics and expected effect of the independent variables

Variable	Observations	Mean	Standard deviation	Minimum	Maximum	Expected effect
<i>Mayor-President-Only</i>	88720	0.070	0.254	0	1	+
<i>Mayor-Governor-President</i>	88720	0.042	0.200	0	1	?
<i>Mayor-President's Coalition</i>	88720	0.158	0.365	0	1	+
<i>PT ideological bias</i>	69744	3.253	2.582	0.000	6.870	-
<i>PSDB ideological bias</i>	69744	1.789	2.553	0.000	6.900	+
<i>Presidential election year</i>	88720	0.250	0.433	0	1	+
<i>Municipal election year</i>	88720	0.250	0.433	0	1	+
<i>Per capita Local Tax (IPTU+ITR+ITBI) per national GDP</i>	83159	0.012	0.029	0	1.939	?
<i>Per capita Mandatory transfers per national GDP</i>	83159	0.194	0.503	0	91.534	none
<i>Illiteracy rate (%)</i>	88720	19.429	11.772	0	69.037	+
<i>Unemployment rate (%)</i>	88106	8.100	5.009	0	67.767	+
<i>Gini coefficient (0,1)</i>	88720	0.520	0.066	0.256	0.870	+
<i>Working age population (1000)</i>	88106	14.207	94.637	0	5993.668	?
<i>Population (1000)</i>	88720	31.923	190.773	0.697	11376.680	?

Source: Authors' calculations

## Testes econométricos

Table 4. Summary of explanatory variables used in the econometric models

Variables	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
<i>Mayor-President-Only</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Mayor-Governor-President</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Mayor-President's Coalition</i>	X	X	X	X	X	X
<i>PT ideological bias</i>			X	X	X	X
<i>PSDB ideological bias</i>			X	X	X	X
<i>Presidential election year</i>				X	X	X
<i>Municipal election year</i>				X	X	X
<i>Per capita Local Tax (IPTU+ ITR+ITBI) per national GDP</i>					X	X (instrumented)
<i>Per capita Mandatory transfers per national GDP</i>					X	X
<i>Illiteracy rate (%)</i>					X	X
<i>Gini coefficient (0,1)</i>					X	X
<i>Unemployment rate (%)</i>					X	X
<i>Working age population (1000)</i>					X	X
<i>Population (1000)</i>					X	X
<i>Year Dummies</i>		X	X	X	X	X



# Empirical Evidence 2: Bugarin and Mariciniuk (2017)

Variables	Model 1 FE r	Model 2 FE r	Model 3 FE r	Model 4 FE r	Model 5 FE r	Model 6 FE IV
<i>Mayor-President-Only</i>	8.697*** (0.675)	7.271*** (0.669)	6.678*** (0.747)	6.678*** (0.747)	6.196*** (0.728)	6.206*** (0.590)
<i>Mayor-Governor-President</i>	1.657*** (0.570)	-0.143 (0.599)	-0.130 (0.656)	-0.130 (0.656)	-0.130 (0.650)	-0.0580 (0.728)
<i>Mayor-President's Coalition</i>	-0.0190 (0.378)	0.653 (0.433)	-0.172 (0.675)	-0.172 (0.675)	-0.00472 (0.684)	0.00788 (0.591)
<i>PT ideological bias</i>			-0.393* (0.210)	-0.393* (0.210)	-0.563*** (0.211)	-0.562*** (0.182)
<i>PSDB ideological bias</i>			1.175*** (0.251)	1.175*** (0.251)	0.840*** (0.256)	0.842*** (0.213)
<i>Presidential election year</i>				8.842*** (1.470)	16.44*** (1.875)	23.48*** (1.682)
<i>Municipal election year</i>				1.337 (1.432)	7.638*** (1.687)	16.20*** (1.843)
<i>Per capita Local Tax (IPTU+ITR+ITBI) per national GDP (instrumented in Model 6)</i>					10.16 (8.354)	-20.25 (91.79)
<i>Per capita Mandatory transfers per national GDP</i>					-0.00175 (0.271)	0.471 (1.467)
<i>Illiteracy rate (%)</i>					1.237*** (0.142)	1.228*** (0.0898)
<i>Unemployment rate (%)</i>					0.0732 (0.107)	0.0766 (0.0658)
<i>Gini coefficient (0,1)</i>					-12.27 (8.399)	-12.29** (5.043)
<i>Working age population (1000)</i>					0.0566 (0.0365)	0.0605 (0.0440)
<i>Population (1000)</i>					-0.0846** (0.0339)	-0.0879*** (0.0325)
<i>Constant</i>	17.53*** (0.0860)	14.70*** (0.362)	9.242*** (1.294)	9.242*** (1.294)	-11.79* (6.721)	-11.32*** (4.098)
Observations	88,720	88,720	69,744	69,744	65,231	65,231
R-squared	0.003	0.040	0.040	0.040	0.044	
Number of Municipalities	5,561	5,561	5,507	5,507	5,498	5,498
Year dummies	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

## Testes econométricos

Table 6. Average marginal effects of the statistically significant independent variables on per capita discretionary transfers in Brazil, 1997-2012, in 2012 US dollars

Mayor- President- Only	PT ideological bias	PSDB ideological bias	Presidential election year	Local election year	Illiteracy rate	Gini	Population
12.14	-1.10	1.65	45.93	31.69	2.40	-24.04	-0.17

**Evidência empírica 2:**  
**Bugarin e Mariciniuk (2017)**

## Conclusão:

Forte evidência da existência da motivação partidária no Brasil

E forte evidência de conformidade com a “Hipótese da Transferência Partidária Estratégica”:

- Só quando o governador é de oposição

(Veja testes de robustez no artigo)

Questões:

Qual é o efeito desse fenômeno no comportamento dos eleitores?

Qual é o efeito sobre a economia e sobre a qualidade da administração pública?

## Baseado em Ferreira & Bugarin (2005, 2007)

- Nordhaus (1975): Ciclo político de negócios:  
Foco em POLÍTICA MONETÁRIA:  
Presidente relaxa o controle da moeda em período eleitoral  
⇒ crescimento econômico (artificial)  
⇒ reeleição do partido no poder  
⇒ mas recessão e aperto monetário no ano seguinte
- Crítica: Os eleitores são consistentemente enganados e não se dão conta da manipulação? (Expectativas racionais?)

## Baseado em Ferreira & Bugarin (2005, 2007)

- Rogoff, K. 1990. "Equilibrium Political Budget Cycles", *AER*

### Foco em POLÍTICA FISCAL

- Eleitores possuem informação incompleta sobre a competência (administrativa) do governante
- Então, governantes competentes criam um ciclo orçamentário (reduzem impostos, gastam mais, etc.) em período eleitoral que não pode ser imitado por um governante incompetente: Sinalização
- Mas então, ao observar o ciclo, os eleitores concluem que o governante é competente e o reelegem
- O governante reeleito "ajusta" a política fiscal após eleito
- Mensagem principal: O "trade-off" entre moral hazard & adverse selection:

**Os cidadãos abrem mão de exigir uma política fiscal ótima (moral hazard) para conseguir resolver o problema de informação (adverse selection) e eleger apenas o político mais competente.**

**Uma política fiscal subótima é compensada por um resultado eleitoral ótimo.**

## Baseado em Ferreira & Bugarin (2005, 2007)

- Rogoff, K. 1990. “Equilibrium Political Budget Cycles”, *AER*

**Mas será que esse resultado também é válido a nível subnacional, em que:**

- Há vários níveis de governo
- Com transferências intergovernamentais importantes
- **E MOTIVAÇÃO PARTIDÁRIA?**

## Baseado em Ferreira & Bugarin (2005, 2007)

- Nosso modelo teórico de economia política aplicado ao nível subnacional indica que:
- **Se as transferências partidárias forem elevadas, então o resultado de Rogoff não se sustenta mais:**
  - **Os eleitores preferem eleger um prefeito incompetente mas do mesmo partido que o presidente para receber mais transferência**
- Mesmo se as transferências não forem muita elevadas, seu caráter partidário fará com que o candidato competente tenha que desviar ainda mais da política ótima para sinalizar que é competente e ser reeleito (se não for do partido do presidente)
- Ademais, há um forte efeito de inércia que afeta as eleições em todos os níveis: Hoje elege-se prefeito do partido do presidente, dois anos depois se tenta eleger presidente do partido do prefeito, para manter as transferências!

## Baseado em Ferreira & Bugarin (2005, 2007)

- **Se as transferências partidárias forem elevadas, então o resultado de Rogoff não se sustenta mais:**
  - Os eleitores preferem eleger um prefeito incompetente mas do mesmo partido que o presidente para receber mais transferência
- Ademais, há um forte efeito de inércia que afeta as eleições em todos os níveis: Hoje elege-se prefeito do partido do presidente, dois anos depois se tenta eleger presidente do partido do prefeito, para manter as transferências!
- **As consequências econômicas são:**
  - Menor capacidade de redução de desigualdade na provisão de serviços e bens públicos locais
  - Menor crescimento devido à manutenção de políticos incompetentes nos governos subnacionais
- Note que raciocínio análogo vale na relação Estado-Município: Interessante via de pesquisa na área de Federalismo Fiscal...



## Justificativa teórica: economia política

Questão: Porque os governos nacionais usam o instrumento das transferências voluntárias?

Modelo de economia política em que:

- os governos locais produzem bens públicos locais
- com recursos oriundos de impostos e de transferências intergovernamentais
- os eleitores locais observam a produção local de bens públicos e os impostos cobrados
- e decidem quem eleger a nível nacional
- os eleitores locais têm posições ideológicas a respeito dos partidos
- suas preferências são afetadas por aspectos estocásticos não controláveis
- e as preferências dos eleitores dependem de que partido eles enxergam como responsável pela provisão dos bens públicos locais:

**“sentimento de gratidão”**

## Questão: Porque os governos nacionais usam o instrumento das transferências voluntárias?

Principal resultado do modelo:

- Ao decidir para que município direcionar as transferências voluntárias, o presidente busca o maior retorno eleitoral possível
- Quando o partido do prefeito é o mesmo do presidente os eleitores reconhecem sem qualquer ambiguidade que esse partido é responsável pela provisão de bens e serviços públicos locais
  - Isso tende a aumentar a propensão desses eleitores em votar pelo partido do presidente
- Por outro lado, quando o presidente direciona transferências voluntárias para um município com prefeito de um partido de oposição, o prefeito tentará atribuir ao seu partido a responsabilidade pela provisão dos bens e serviços locais
  - Isso confunde os eleitores, que se mostram menos inclinados ao votar pelo partido do presidente

## Questão: Porque os governos nacionais usam o instrumento das transferências voluntárias?

Dinâmica do modelo:

- Ao decidir para que município direcionar as transferências voluntárias, o presidente busca o maior retorno eleitoral possível
- Quando o partido do prefeito é o mesmo do presidente:
  - Eleitores reconhecem o partido do presidente => votam nele
- Quando são partidos opositores:
  - Eleitores não reconhecem o partido => votam menos nele

Resultado:

- **Do ponto de vista eleitoral é “duplamente” melhor para o presidente direcionar transferências voluntárias para municípios em que seu partido detém o executivo local**

## Conclusão

Esta apresentação explorou três importantes questões relacionadas às transferências intergovernamentais:

- Primeiro, existe evidência fortemente documentada de que as transferências voluntárias são politicamente motivadas no Brasil e no mundo
  - No caso específico de um país com três níveis de governo (Nacional, estadual e municipal) como o Brasil e os Estados Unidos, há evidência de que a motivação partidária somente existe quando o nível intermediário (estado) é ocupado por um partido de oposição: “Strategic Partisan Transfers Hypothesis”

## Conclusão

Esta apresentação explorou três importantes questões relacionadas às transferências intergovernamentais:

- Segundo, existe evidência teórica de que os eleitores locais irão levar em consideração as transferências voluntárias e elegerão candidatos do partido do presidente mesmo que esses candidatos não sejam os mais eficientes
  - Isso tenderá a manter no poder por mais tempo políticos incompetentes, contradizendo os resultados do ciclo político-orçamentário de Rogoff
  - E reduzirá a capacidade das transferências voluntárias reduzirem as discrepâncias regionais na provisão de bens e serviços públicos

## Conclusão

Esta apresentação explorou três importantes questões relacionadas às transferências intergovernamentais:

- Terceiro, existe evidência teórica de que direcionar transferências voluntárias para municípios em que o prefeito pertence ao partido do presidente é uma boa estratégia eleitoral para o presidente
  - Os eleitores locais identificam o partido do presidente como responsável pela provisão de serviços e bens públicos locais

## Conclusão

Esta linha de pesquisa pode ser expandida nas seguintes direções:

- Testar as hipóteses oriundas dos modelos teóricos:
  - Há maior taxa de reeleição de prefeitos aliados ao presidente (com os devidos controles)?
  - Há maior taxa de reeleição de prefeitos aliados ao governador (com os devidos controles)?
  - Há maior taxa de reeleição de prefeitos aliados ao presidente que receberam maiores volumes de transferências voluntárias?
  - Há maior proporção de votos para o presidente, nas eleições nacionais, em municípios aliados e que receberam mais transferências voluntárias?
  - Há um efeito “escala/tamanho” do município?

Pesquisa atualmente em desenvolvimento com Rodrigo Schneider (Skidmore College) e Diloá Athias (Development Pathways)

## Conclusão

Esta linha de pesquisa pode ser expandida nas seguintes direções:

- Entender mais profundamente a hipótese das transferências voluntárias estratégicas:
  - Modelo teórico envolvendo os três níveis de governo
  - Estaria havendo uma “delegação”?
  - No caso de estados aliados, há maior transferência diretamente para os estados?

Pesquisa tópico da dissertação em andamento de mestrado de Rodrigo Stuckert (ECO/UnB)

- Entender a competição por influência entre o governo Federal e o Estadual:
  - Efeito sobre o federalismo fiscal?
  - Dois tipos de estados dependendo da capacidade fiscal: o forte (que compete com o governo federal) e o fraco?



## Conclusão

Esta linha de pesquisa pode ser expandida nas seguintes direções:

- A motivação partidária em outras áreas?
  - Exemplo: Desembolsos às prefeituras feitas pelo BNDES
  - Pesquisa com Guilherme Paiva (Mestre ECO/UnB, doutorando Indiana)
  - Ciclo dual/ dois ciclos: eleições presidenciais e eleições estaduais

Pesquisa em andamento com Guilherme Paiva Pinto

- Transferências partidárias no Legislativo?
  - Como as emendas parlamentares refletem o viés partidário?

Pesquisa de doutorado de Fernanda Marciniuk

**Câmara dos Deputados**  
**Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR**  
**CICLO DE PALESTRAS – PÓS-GRADUAÇÃO**

**Motivação Partidária**  
**nas Transferências Voluntárias da União**

**Mauricio Bugarin**  
**Universidade de Brasília (UnB)**  
**Economics and Politics Research Group, EPGR**  
**[www.econpolrg.com](http://www.econpolrg.com)**

**Obrigado!**

**20 de maio de 2021**