

**A EFETIVIDADE DOS CICLOS POLÍTICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
UM ENFOQUE CONTÁBIL**

***THE EFFECTIVENESS OF POLITICAL CYCLES IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES:
A FOCUS ON ACCOUNTING***

Ernesto Fernando Rodrigues Vicente^a; Leonardo Silveira do Nascimento^b

^a *Professor do Programa de Pós-graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo – USP
Florianópolis, SC – Brasil; E-mail: e.fernando@cse.ufsc.br e ernest@usp.br*

^b *Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional
Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Florianópolis, SC – Brasil; E-mail: leosnascimento@yahoo.com.br*

Resumo

Com base nas teorias de ciclos políticos, este artigo tem o objetivo de demonstrar de que forma os indicadores contábeis podem estar relacionados ao comportamento “oportunista” dos governantes, entendido como aquele que é direcionado à sua permanência no poder ou a de seus aliados políticos. Partiu-se de uma amostra de 3.404 municípios brasileiros abrangendo os mandatos de Prefeito findos em 2000, 2004 e 2008. Os resultados apontaram efeitos significativos nas seguintes variáveis: i) A elevação do Resultado Orçamentário e do Resultado Orçamentário Corrente em anos eleitorais reduz a probabilidade de recondução; ii) A geração de caixa em anos eleitorais e pós-eleitorais eleva a probabilidade de recondução; iii) A elevação do resultado financeiro apurado no balanço patrimonial em anos pré-eleitorais impacta positivamente nas chances de recondução; e iv) O aumento das despesas de investimentos eleva a probabilidade de recondução. Diante dos resultados, conforme o esperado, a assimetria informacional exerce uma influência significativa nos ciclos políticos, fazendo com que, para permanecer no poder, os governantes se aproveitem de uma possível falta de racionalidade do eleitor, incapaz de antever comportamentos “oportunistas”.

Palavras-chave: Contabilidade Pública; Ciclos Políticos; Teoria da Escolha Pública.

Abstract

Based on the political cycles theories, this paper aims to demonstrate how the accounting indicators can be related to an “opportunistic” behavior of the governors, seen as one who is directed to them hold on power or their political allies. We started from a sample of 3,404 municipalities covering the period leading up to the elections for the office of Mayor occurring in the years 2000, 2004 and 2008. The results showed significant effects on the following variables: i) The increase in the Budget Balance and Current Budget Balance in election years reduces the likelihood of reelection; ii) Cash flow generation in election years and post-election years increases the probability of reelection; iii) the increase in net financial result calculated on the balance sheet in pre-election years have a positive impact on the chances of reappointment, and iv) the increase in investment spending increases the probability of renewal. Given the results, as expected, the informational asymmetry exerts a significant influence on political cycles, so that, to remain in power, governments can take advantage of a lack of rationality of the voters and their inability to foresee the “opportunistic” behavior pointed to the reelection.

Keywords: Public Sector Accounting; Political Cycles; Public Choice Theory.

1. INTRODUÇÃO

Em contraposição à noção de competência dos governantes, a qual está ligada aos conceitos de eficiência e eficácia na implementação das políticas públicas voltadas ao bem-estar geral dos administrados, há a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*) que, por meio de diversas vertentes, explica de que forma os governantes desviam-se desse foco e se concentram apenas nos benefícios eleitorais advindos da implementação dessas políticas. A concepção moderna da Teoria da Escolha Pública deu origem a duas linhas principais de investigação: a teoria dos ciclos político-econômicos (*political business cycles*) e a teoria dos ciclos político-orçamentários (*political budget cycles*).

Segundo Ferreira e Bugarin (2007), a teoria dos ciclos político-orçamentários representa um refinamento da teoria que aborda os ciclos político-econômicos, pois, segundo esse estudo, os eleitores não observam diretamente a competência administrativa dos políticos e, além disso, a existência de informação incompleta e assimétrica proporciona ao político o incentivo de distorcer a política fiscal pré-eleitoral de forma a aumentar a probabilidade de reeleição ou a de seus aliados políticos, e o orçamento público passa a ser uma peça fundamental nessas pretensões. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público está intimamente ligada à gestão da política fiscal e à execução do orçamento público e, portanto, as escolhas dos governantes voltadas à maximização da possibilidade de sua reeleição ou a de seus aliados, comumente adjetivadas de “eleitoreiras”, também deverão ser refletidas nos registros e demonstrações contábeis.

Uma das justificativas do presente estudo é justamente o fato de que os trabalhos mais recentes acerca dos ciclos político-orçamentários concentram-se apenas nas variáveis orçamentárias (receitas e despesas públicas) e não levam em consideração o reflexo das manipulações fiscais refletidas nas demonstrações contábeis das entidades do setor público. Isto foi abordado no trabalho de Oliveira e Carvalho (2009), em que os autores utilizaram-se de indicadores contábeis e de política fiscal para analisar as características dos gastos públicos “maximizadores de votos” executados pelos Chefes do Poder Executivo nos municípios fluminenses nos anos de 1998 a 2006. No entanto, os autores, diferentemente do que se propõe o presente estudo, limitaram-se a detectar os ciclos políticos, sem que houvesse uma análise da efetividade desses ciclos na probabilidade de reeleição dos governantes. Outra justificativa é o enfoque dado aos governos subnacionais, mais especificamente aos municípios brasileiros, o que pode refletir com mais clareza as intenções dos governantes e a caracterização dos ciclos político-orçamentários. Nesse sentido, Kneebone e Mackenzie (2001) asseveram que a manipulação da política fiscal pode ser mais acentuada nos níveis subnacionais pelo fato de que esses governos têm um acesso restrito a outros instrumentos de política governamental, os quais estão disponíveis em nível nacional, tais como a política monetária e cambial, por exemplo.

Portanto, nesse contexto, este trabalho parte da seguinte pergunta de pesquisa: De que forma alguns indicadores obtidos das demonstrações contábeis dos municípios brasileiros podem revelar o resultado das manipulações fiscais “eleitoreiras” na recondução de um governante e/ou de seus aliados políticos ao mesmo cargo no mandato seguinte?

O objetivo geral é demonstrar de que forma as manipulações fiscais com fins eleitorais - caracterizadas por indicadores obtidos das demonstrações contábeis do setor público - exercem influência na recondução de um governante e/ou de seus aliados políticos ao mesmo cargo no mandato seguinte. Os objetivos específicos são: (i) apresentar a relação de alguns indicadores

obtidos nas demonstrações contábeis dos municípios com as teorias dos ciclos políticos; (ii) testar o efeito das manipulações fiscais com fins eleitorais evidenciadas pelos indicadores contábeis sobre a probabilidade de recondução.

Para se alcançar os objetivos propostos, este trabalho considerou os dados contidos nos demonstrativos contábeis da totalidade dos municípios brasileiros até 2008 (5.564 municípios) nos exercícios financeiros de 1997 a 2008, abrangendo, assim, três ciclos eleitorais: 1997-2000; 2001-2004; e 2005-2008.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A evolução das principais teorias dos ciclos políticos

Nordhaus (1975) formulou um dos desdobramentos da teoria da escolha pública: a teoria dos ciclos político-econômicos. O problema analisado pelo autor foi referente à escolha entre inflação e desemprego, a qual, segundo a teoria econômica, apresenta um *trade-off*, ou seja, há uma relação inversa entre essas variáveis traduzida na chamada “Curva de Phillips”. No estudo, houve a comprovação de que esta escolha impacta na decisão dos eleitores e os governantes tendem a adotar políticas macroeconômicas austeras nos primeiros anos e mais expansionistas na proximidade das eleições. Posteriormente, Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988) apresentaram uma revisão do modelo proposto por Nordhaus (1975) e foram os primeiros a apresentar os modelos de ciclos político-orçamentários, nos quais os instrumentos de política fiscal são utilizados para sinalizar a competência do governante. Neste modelo, a sinalização da competência do governante é feita por modificações na composição orçamentária, aumentando os gastos com maior visibilidade, tais como transferências, consumo e serviços e diminuindo-se os gastos com investimentos, cujos resultados serão percebidos pelos eleitores em períodos futuros que deverão ocorrer após a possível reeleição do governante. Além disso, a existência de informação incompleta proporciona ao político o incentivo de distorcer a política fiscal pré-eleitoral de forma a aumentar sua probabilidade de reeleição. Assim, os autores argumentam que os ciclos eleitorais observados em algumas variáveis de política macroeconômica (impostos, gastos governamentais, déficits e expansão monetária) derivam de assimetrias informacionais.

Posteriormente, em razão de críticas ao seu modelo inicial, a teoria dos ciclos políticos foi revisitada pelo próprio Nordhaus (1989), onde foram colocadas algumas questões fundamentais. Em relação aos eleitores, o que determina o seu comportamento? Os eleitores são bem informados? Os eventos econômicos de fato influenciam no comportamento do eleitor? Os eleitores antevêm o futuro ou “olham” para o passado? Já em relação aos governantes, o que motiva os líderes políticos? O comportamento é idealista ou oportunista?

Com esses questionamentos, foram concebidas as figuras do “eleitor racional”, o qual possui expectativas racionais, dispõe de todas as informações disponíveis e avalia o governante segundo o desempenho esperado no futuro (*forward looking*) e do “eleitor típico”, que é o oposto do racional e avalia o desempenho anterior do governante (*backward looking*). Os governantes foram chamados de “oportunistas” quando escolhem políticas que maximizem a possibilidade de sua reeleição sem se prender a situações passadas, à fidelidade aos ideais partidários ou aos impactos esperados na economia, e de “ideológicos” quando focam determinados objetivos sociais e políticos, não são movidos pela manutenção no poder e não visam apenas à popularidade

junto aos eleitores.

O modelo de ciclos políticos que agregam governantes oportunistas com eleitores típicos foi estudado por vários autores que chegaram às mais diversificadas conclusões. Blais e Nadeau (1991), por exemplo, verificaram que, em anos eleitorais, há um aumento de pequena escala nos gastos orçamentários, o que faz com que aumente também o déficit fiscal dos entes e o excesso de gastos verificado é alocado às despesas com maior visibilidade ao eleitor como estradas e gastos sociais (saúde, educação, assistência social etc.). Na mesma linha de Blais e Nadeau (1991), Galli e Rossi (2002) identificaram quatro fases do ciclo eleitoral: o ano eleitoral (t_0), o ano pós-eleitoral (t_1), o ano intermediário (t_2) e o ano pré-eleitoral (t_3). Cada uma dessas fases foi traduzida em variáveis *dummy* destinadas a captar a ideia de que os governantes fazem uso de informações assimétricas e tentam evidenciar a sua competência antes das eleições pela redução dos impostos e/ou pelo aumento dos gastos, no sentido de aumentar a probabilidade de se reeleger. Neste estudo houve a comprovação de que o “gasto extra” é absorvido por um aumento do déficit fiscal e não por um aumento das receitas de impostos.

O estudo de Schuknecht (1998) partiu da premissa de que existem numerosos estudos que analisam o porquê dos governos democráticos dos países desenvolvidos ajustarem a sua política macroeconômica na proximidade das eleições de forma a induzir a sua reeleição e, por outro lado, poucos são os trabalhos que examinaram a incidência de ciclos políticos nos países em desenvolvimento. O estudo formulou a hipótese de que o governo pode não só modificar o nível das despesas públicas, mas também a sua composição. Nesta hipótese, segundo o autor, as despesas de capital exercem uma influência mais forte na escolha dos eleitores, pois os investimentos públicos em uma estrada, por exemplo, são relativamente fáceis de iniciar e de acelerar os trabalhos antes das eleições e, da mesma forma, pode-se parar completamente ou desacelerar o ritmo das obras e, além disso, esses tipos de despesas são voltados a determinadas áreas geográficas e setores específicos. Em contraposição ao estudo de Schuknecht (1998), Brender e Drazen (2005) observaram que as manipulações da política fiscal ocorrem tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. No entanto, os autores verificaram que os ciclos políticos são detectados em amostras que incluem os países que representam as “novas democracias” e, por outro lado, os referidos ciclos não são detectados quando estes países são removidos da amostra, indicando que as “novas democracias” estão mais sujeitas ao comportamento “oportunista” dos governantes. Embora tenham alcançado resultados distintos, os estudos de Schuknecht (1998) e Brender e Drazen (2005) abordaram a questão da assimetria informacional, pois a falta de racionalidade dos eleitores - derivada da inexperiência em relação às escolhas democráticas ou da limitação do acesso à informação em razão de condições sócio-econômicas, inerentes aos países em desenvolvimento - faz com que estes não consigam antever as reais intenções dos governantes e nem os rumos futuros da política fiscal.

Akhmedov e Zhuravskaya (2003) chegaram à conclusão de que alguns *proxies* de assimetria informacional (liberdade de imprensa e transparência dos governos regionais), consciência do eleitor (nível de educação e urbanização), assim como o nível da democracia regional, fazem com que a efetividade dos ciclos políticos seja mitigada. A efetividade do ciclo político decresce de acordo com a transparência governamental, com o nível da democracia regional e com a consciência dos eleitores. Brender (2002) também coloca outros fatores complementares aos indicadores de política fiscal, tais como mudanças no ambiente político, fortalecimento da auditoria e das exigências relativas às demonstrações contábeis, imposição de barreiras orçamentárias e o desenvolvimento da mídia local. Esses fatores, de fato, podem influenciar os governos locais, quando as regras gerais são determinadas pelos governos nacionais em relação aos governos locais. Por outro lado, a mídia também pode exercer influência na

reeleição do governante e pode ser utilizada como uma ferramenta diversa daquelas disponíveis na política fiscal. Heine e Mause (2004) também compartilham desta visão, pois, segundo eles, os governantes podem tentar influenciar a preferência dos eleitores via *marketing* político ou pela mídia. Por outro lado, Vergne (2009) considerou que a mídia fornece informações de ordem política e podem reduzir a assimetria informacional. Assim, é esperado que os efeitos eleitorais na alocação dos gastos públicos devam ser menores nos países em que a informação é acessível.

2.2 Alguns trabalhos relevantes relativos aos ciclos políticos no Brasil

O Quadro 1 apresenta alguns dos principais trabalhos empíricos recentes cujo escopo da pesquisa abrange os ciclos políticos nos municípios brasileiros e que, a exemplo deste estudo, objetivaram a aferição da influência de variáveis fiscais e orçamentárias na probabilidade de reeleição dos Prefeitos brasileiros ou a caracterização dos ciclos políticos.

Autor(es)	Abrangência da pesquisa	Metodologia	Principais resultados obtidos em relação às variáveis analisadas
Sakurai e Menezes-Filho (2008)	2.235 municípios brasileiros entre 1988 e 2003.	Regressão logística (<i>logit</i>) de efeitos fixos de dados em painel.	Elevam a chance de reeleição: aumento das despesas totais; aumento das receitas tributárias; tamanho da população; aumento das despesas de capital Reduzem a chance de reeleição: Alinhamento político com o Presidente; maior nº de anos no cargo;
Cançado e Araújo Júnior (2004)	835 municípios mineiros entre 1997 e 2000.	Econometria de dados em painel e de modelos com variável dependente binária (<i>logit</i>)	Elevam a chance de reeleição: aumento de receitas totais; alinhamento político com o governador e com o presidente; Reduzem a chance de reeleição: aumento das despesas correntes; maior PIB.
Klein (2010)	5.406 municípios brasileiros entre 2000 e 2004.	Método econométrico de “diferenças-em-diferenças” e regressão logística.	Elevam a chance de reeleição: aumento das despesas; pertencer ao partido do Presidente. Efeito maior quando o governante é reelegível. Reduzem a chance de reeleição: quanto maior a população; déficit orçamentário em anos eleitorais e pré-eleitorais.
Arvate, Mendes e Rocha (2010)	5.506 municípios brasileiros entre 1997 e 2000.	Regressão com variável dependente binária (<i>probit</i>), com efeitos fixos e dados em painel.	Elevam a chance de reeleição: aumento das despesas correntes; aumento das transferências correntes recebidas; o fato de o município ser novo; quanto maior a população; o fato de ser região metropolitana; o fato de ser capital do Estado; maior taxa de analfabetismo; Reduzem a chance de reeleição: o aumento da dívida;

Quadro 1: Resumo de alguns trabalhos sobre ciclos políticos no Brasil que aferiram a influência de variáveis fiscais e orçamentárias na probabilidade de reeleição dos Prefeitos.

2.3 A relação entre os ciclos políticos e as demonstrações contábeis

Esta seção relaciona alguns indicadores obtidos das demonstrações contábeis do setor público no Brasil com a caracterização dos ciclos políticos.

Primeiramente, uma prática comum na Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil e que está relacionada à transparência das informações é a inscrição em “restos a pagar não processados”. Nessa prática, as despesas públicas, após percorrer o estágio do empenho, que é apenas uma “reserva” de recursos orçamentários para a realização de determinada despesa, caso não cumpram os estágios da liquidação (entrega do bem ou serviço objeto da despesa) e do pagamento, são - por força do art. 35 da Lei nº 4.320/1964, que determina que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas - liquidadas apenas

“contabilmente”, sem que se verifique o seu fato gerador. Essa prática, a qual atualmente está sendo revista, mas que perdurou nos exercícios analisados, distorce as informações constantes do Balanço Orçamentário. Uma entidade do setor público pode ter emitido, por exemplo, um empenho relacionado a uma despesa para a construção de uma estrada. Ao final do exercício, mesmo que não haja nenhum projeto, máquina ou trabalhador no local onde deveria ser construída a estrada, o empenho, ao ser inscrito em restos a pagar não processados pelo gestor público sofre o estágio da liquidação e, nos lançamentos contábeis correspondentes, há o reconhecimento da despesa orçamentária. Assim, no Balanço Orçamentário haverá um registro de uma despesa de investimento em infraestrutura que, de fato, não ocorreu. O governante que tem a intenção de se reeleger pode fazer com que essa distorção seja utilizada naquelas despesas mais visíveis e desejadas pelo eleitorado.

Outro indicador importante que pode gerar benefícios eleitorais para o governante é a ampliação dos limites orçamentários em anos eleitorais por meio da abertura de créditos adicionais ou de operações de crédito. Um dos recursos para abertura de créditos adicionais é o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial no exercício anterior (inciso I do art. 43 da Lei nº 4.320/1964). Portanto, o governante pode adotar uma política mais restritiva em anos pré-eleitorais de forma a obter um maior superávit financeiro e utilizá-lo em créditos adicionais em anos eleitorais para os gastos com maior visibilidade ao eleitor, assim como foi colocado por Oliveira e Carvalho (2009). Outro recurso que pode ser utilizado para a abertura de créditos adicionais é o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las (inciso IV do art. 43 da Lei nº 4.320/1964). Portanto, espera-se que os políticos que buscam a reeleição ou a eleição de seus aliados políticos aumentem o endividamento do ente em anos eleitorais ou pré-eleitorais, também com o intuito de fornecer bens ou serviços desejados pelos eleitores.

O Resultado Orçamentário Corrente (ROC), apurado no Balanço Orçamentário, também está relacionado ao endividamento da entidade do setor público. O ROC é a diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes. Um maior excesso das receitas correntes (tributária, de contribuições, patrimonial etc.) em relação às despesas correntes (pessoal e encargos, juros da dívida etc.) significa que o ente consegue através de sua arrecadação suplantando as despesas relacionadas à manutenção dos serviços públicos e ainda conta com uma “sobra” para poder amortizar a sua dívida ou realizar investimentos públicos que induzem o crescimento econômico. Por outro lado, quando as despesas correntes são superiores às receitas correntes, significa que o ente deverá recorrer a receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens etc.) para fazer face às despesas, ou seja, deverá aumentar o endividamento ou se desfazer de seu Ativo. O efeito esperado desse indicador em relação aos ciclos político-orçamentários é que o governante diminua o ROC em anos eleitorais devido ao aumento excessivo de despesas correntes destinadas aos serviços públicos, como forma de sinalizar a sua competência administrativa conforme o modelo de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990).

Outro instrumento de análise em relação aos ciclos políticos é a arrecadação da Dívida Ativa, a qual é registrada no Ativo do Balanço Patrimonial dos entes públicos. Além da arrecadação ordinária dos tributos, contribuições e demais receitas correntes derivadas impostas aos cidadãos, há a chamada Dívida Ativa, que abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, considerados líquidos e certos, e que foram apurados e lançados com os devidos acréscimos legais de multas, juros e outros encargos, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas fixadas. A gestão da receita tributária ordinária (impostos, taxas, contribuições etc.) possui uma série de exigências legais e não permite ao gestor a renúncia dessas receitas sem que este aponte uma compensação em outras receitas ou diminuição de despesas. Já a Dívida Ativa

representa, muitas vezes, créditos do ente público que são de difícil recuperação e, em razão dessa característica, há um consenso acerca da concessão de benefícios fiscais aos créditos tributários vencidos que se enquadram em cobrança. É cada vez mais comum a edição de leis que concedem remissão (perdão) de créditos tributários e reduções de juros e multas para que o contribuinte quite suas obrigações com o Erário.

Portanto, as manipulações “eleitoreiras” podem ser detectadas nos demonstrativos contábeis, na medida em que eles evidenciam os indicadores de política fiscal e também em relação a possíveis distorções nas informações divulgadas. Assim, apresenta-se o Quadro 2, que resume os principais demonstrativos contábeis do setor público no Brasil e as informações contidas em cada um deles que podem revelar a presença dos ciclos políticos.

Demonstração contábil	Informações que possivelmente podem caracterizar a existência dos ciclos políticos
Balanço Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Geração/Consumo de Caixa durante o exercício • Pagamento de despesas inscritas em restos a pagar (dispêndio extraorçamentário)
Balanço Patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado Financeiro (Ativo Financeiro menos Passivo Financeiro) • Saldo de Restos a Pagar Processados • Saldo de Restos a Pagar Não Processados • Saldo da Dívida Ativa • Dívida Mobiliária e Contratual
Balanço Orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado Orçamentário • Resultado Orçamentário Corrente • Receitas Orçamentárias Realizadas no Exercício • Despesas Orçamentárias Incorridas no Exercício
Demonstração das Variações Patrimoniais	<ul style="list-style-type: none"> • Arrecadação, Inscrição e Cancelamento da Dívida Ativa

Quadro 2: Principais demonstrativos contábeis e as possíveis informações relevantes para a caracterização dos ciclos políticos.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Enquadramento metodológico

Ensslin e Ensslin (2010) e Collis e Hussey (2005) estabeleceram classificações relacionadas à pesquisa para melhor situar o leitor quanto ao processo que orientou a consecução dos objetivos e os resultados almejados pelo autor. Quanto à natureza do objetivo, a pesquisa é explanatória ou explicativa, pois busca analisar e explicar como ocorrem as manipulações da política fiscal com fins eleitorais e de que forma essas manipulações são eficazes. O artigo é de natureza prático-experimental, pois as variáveis são tratadas em um modelo estatístico onde se busca isolar algumas delas. Trata-se de uma pesquisa dedutiva, uma vez que se parte da estrutura conceitual dos ciclos políticos para se testar empiricamente, analisar e explicar o efeito desses ciclos. Os dados utilizados são secundários, a abordagem do problema é quantitativa e se trata de uma pesquisa aplicada que objetiva a geração de conhecimento para a aplicação prática na redução da assimetria informacional ou no *marketing* político.

E, finalmente, quanto aos procedimentos técnicos, é uma pesquisa bibliográfica e documental, pois houve um processo sistematizado de busca de referencial teórico em artigos internacionais (na base ISI Web of Knowledge) e nacionais (periódicos classificados nas escalas A1, A2, B1, B2 e B3 da Qualis da CAPES).

3.2 Procedimentos para coleta e análise de dados

Nesta seção, apresenta-se o procedimento adotado para a coleta de dados das unidades federativas e dos municípios brasileiros utilizados para a análise objeto da pesquisa.

Devido à multiplicidade de entes federativos conforme a delimitação da pesquisa (5.564 municípios), optou-se pelos bancos de dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que reúnem, em uma única fonte, informações anuais extraídas das demonstrações contábeis e da execução orçamentária dos entes. Em relação aos dados eleitorais (reeleição, recondução, partido ou coligação do candidato eleito etc.) utilizou-se o Banco de Dados das Eleições fornecido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Variáveis Contábeis	Descrição
Saldo de restos a pagar não processados em relação às despesas totais (<i>sd_rpnproc</i>)	Indica o percentual das despesas liquidadas apenas “contabilmente” em determinado exercício que se referem a “restos a pagar não processados”.
Saldo de restos a pagar processados em relação às despesas totais (<i>sd_rpproc</i>)	Indica o percentual das despesas liquidadas em determinado exercício e não pagas, que foram inscritas em “restos a pagar não processados”.
Quociente do Resultado Orçamentário (<i>res_orc</i>)	É representada pelo quociente entre o total de receitas do exercício e o total das despesas.
Quociente de Geração/Consumo de Caixa no exercício (<i>ger_caixa</i>)	É representado pelo quociente entre o saldo de disponibilidades do ente federativo ao final do exercício e o saldo no início do exercício.
Quociente do Resultado Financeiro apurado no balanço patrimonial (<i>res_fin</i>)	É representado pelo quociente entre o ativo financeiro e o passivo financeiro.
Arrecadação da Receita de Dívida Ativa em Relação ao Saldo da Dívida Ativa (<i>div_ativa</i>)	É representada pelo quociente entre o montante arrecadado da receita de dívida ativa (receita corrente) no exercício e o saldo da rubrica “Dívida Ativa” (Ativo) constante do Balanço Patrimonial.
Índice de endividamento do ente federativo (<i>ind_endiv</i>)	É representado pelas “Obrigações exigíveis a longo prazo” (exceto depósitos a longo prazo) registradas no passivo do Balanço Patrimonial em relação ao total das receitas correntes.
Quociente do Resultado Orçamentário Corrente (<i>res_orccor</i>)	É representado pelo quociente entre o total de receitas correntes e o total das despesas correntes.
Representatividade das receitas de transferências voluntárias recebidas da União (<i>trvol_uniao</i>)	É representada pelo percentual das receitas de transferências voluntárias recebidas da União em relação às receitas totais.
Representatividade das transferências voluntárias recebidas dos Estados (<i>trvol_est</i>)	É representada pelo percentual das receitas de transferências voluntárias recebidas dos Estados em relação às receitas totais.
Representatividade das receitas tributárias (<i>rec_trib</i>)	É representada pelo percentual das receitas tributárias em relação às receitas totais.
Representatividade das despesas de pessoal (<i>desp_pessoal</i>)	É representada pelo percentual das despesas de pessoal e encargos sociais em relação às despesas totais do exercício.
Representatividade das despesas com investimentos (<i>desp_invest</i>)	É representada pelo percentual das despesas com investimentos em relação às despesas totais do exercício.

Quadro 3: Variáveis contábeis e orçamentárias utilizadas na análise.

A definição das variáveis segundo quocientes que representam indicadores contábeis originou-se da necessidade de evitar a utilização de índices de correção do poder aquisitivo da moeda para as variáveis expressas em termos monetários e também para corrigir distorções devido às diferenças de “tamanho” entre os vários municípios, assim como foi feito por Oliveira e Carvalho (2009) que optou por criar variáveis com valores *per capita*.

Para aumentar o poder de predição e buscar um melhor ajuste do modelo, além de realizar

análises subjacentes às variáveis contábeis, também foram consideradas outras variáveis de controle: percentual da população com acesso a energia elétrica e televisor (*energ_tv*); PIB per capita (*pib_pc*); índice de Gini (*ind_gini*); e taxa de analfabetismo (*ind_analf*). Também foram utilizadas variáveis qualitativas binárias (*dummies*) que identificaram o “tamanho do município” (*mun_grande* e *mun_medio*), considerando-se de grande porte quando o número de habitantes é superior a 500.000, de médio porte quando o número de habitante é entre 100.000 e 499.999 e os demais foram considerados de pequeno porte. E, ainda, uma variável de “alinhamento político do governante” (*part_pres* e *part_gov*), que foi utilizada para captar o efeito de pertencer ao mesmo partido ou coligação do Presidente da República ou do Governador de Estado.

Os municípios que não apresentavam todas as variáveis em análise para todos os exercícios financeiros dentro de cada um dos mandatos analisados foram excluídos da análise. Com esses procedimentos, foram excluídos 2.160 municípios da análise, restando um total de 3.404 municípios, ou seja, 61,2% dos municípios brasileiros.

A variável dependente obtida para a análise (*recond*) demonstra a reeleição do mesmo governante (Chefe do Poder Executivo) e/ou a recondução do mesmo partido ou coligação no mandato seguinte (observa-se o partido do titular do mandato de referência e verifica-se se o mesmo faz parte da coligação eleita para o mandato seguinte). A coligação da eleição anterior na qual fazia parte o governante que busca a reeleição não é levada em consideração, mas somente o partido. Recondução não necessariamente implica reeleição (recondução do mesmo governante), mas reeleição implica em recondução em qualquer caso. Essa variável assume o valor 1 quando há recondução e 0 quando não há.

Além disso, os dados foram dispostos de modo que todos os períodos eleitorais analisados fossem considerados em uma única análise de *cross-section*, sendo que, com isso, também há a ampliação do número de observações. Outra característica referente à disposição dos dados e que também foi utilizada no trabalho de Galli e Rossi (2002), é que cada variável foi segregada em relação ao período do ciclo eleitoral a que ela se refere, ou seja, cada variável foi identificada no “ano pré-eleitoral” (ano que antecede o ano das eleições), no “ano eleitoral” (ano das eleições), no “ano pós-eleitoral” (primeiro ano que sucede o ano das eleições) e no “ano intermediário” (segundo ano que sucede o ano das eleições e que coincide com o ano das eleições estaduais e federais). Assim, a Figura 1 demonstra o ciclo eleitoral considerado pelo presente estudo.

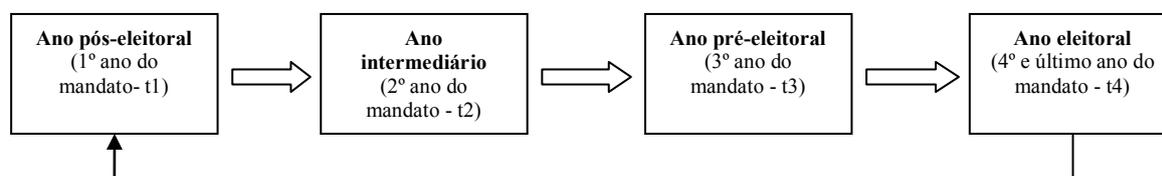


Figura 1: Anos do ciclo eleitoral considerados no estudo.

Para se analisar a efetividade das manipulações fiscais com fins eleitorais, caracterizada por indicadores contábeis, na recondução do mesmo governante ou de seu partido ou coligação para o mandato seguinte, recorreu-se a um modelo de regressão logística, o qual se caracteriza pela variável dependente ser dicotômica (binária). Com base nessa ferramenta estatística foram testados modelos para todo o período analisado. O modelo de regressão logística, assim como os modelos estatísticos com variáveis dependentes (como, por exemplo, a regressão múltipla), se presta a encontrar o melhor (e mais parcimonioso) ajuste para descrever a relação entre uma variável dependente e um conjunto de variáveis independentes (HOSMER E LEMESHOW,

2000).

Quando se utiliza um modelo estatístico, é sempre necessário atentar para os requisitos em relação aos dados. No caso da regressão logística, os requisitos a serem observados são: i) incluir todas as variáveis preditoras no modelo; ii) o valor esperado do erro deve ser zero; iii) inexistência de autocorrelação entre os erros; iv) inexistência de correlação entre os erros e as variáveis independentes e; v) ausência de multicolinearidade perfeita entre as variáveis independentes (CORRAR, PAULO E DIAS FILHO, 2009).

O pressuposto da inclusão de todas as variáveis preditoras no modelo se deve ao fato de se buscar uma maior estabilidade, ou seja, que o modelo, em diferentes regressões, com inclusão ou exclusão de algumas variáveis, apresente resultados semelhantes ou aproximados. No entanto, é necessário ter mente o “princípio da parcimônia”, que consiste em selecionar o modelo mais simples que desempenhe o seu papel adequadamente. Assim, para atender esse pressuposto e, ao mesmo tempo, buscar um modelo com menos variáveis e sem perder o seu poder explicativo, buscou-se o modelo que apresentasse o maior percentual de acerto, o maior pseudo- r^2 , a rejeição da hipótese testada do teste HL (maior *p-valor*) e com menos variáveis.

Outro pressuposto testado em relação aos dados foi o da multicolinearidade, em que foi utilizada foi a estatística do fator inflacionário da variância (FIV). Em relação às premissas de que o valor esperado do erro deve ser zero, da inexistência de autocorrelação entre os erros e da inexistência de correlação entre os erros e as variáveis independentes, foi feita uma análise gráfica dos resíduos. Minimizando um possível questionamento acerca da fragilidade desse tipo de análise, cita-se Hair et al.(2005, p. 231) que afirma que “a regressão logística é muito mais robusta quando seus pressupostos não são satisfeitos integralmente, o que torna a sua aplicação apropriada em muitas situações”. De acordo com Fávero et al. (2009, p. 440), “a grande vantagem da regressão logística diante de outras técnicas, reside na flexibilidade de seus pressupostos, o que amplia a sua aplicabilidade”.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Apresentação dos resultados

A regressão logística foi efetuada por meio do software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS®) sob o método *enter* e apresentou os resultados expostos na Tabela 1. Os coeficientes que apresentaram significância estatística estão em negrito e sinalizados com asterisco que representa o respectivo nível de significância (1%, 5% ou 10%).

No modelo, as variáveis *trvol_est* e *rec_trib* foram excluídas por apresentarem um índice de FIV superior a 5, indicando que estariam correlacionadas, o que prejudicaria o ajuste. Assim, os resultados obtidos pelo modelo com maior poder preditivo e melhor ajuste foram os constantes da Tabela 1.

Tabela 1: Resultado do melhor ajuste da regressão logística efetuada com as variáveis contábeis considerando todas as eleições em análise (2000, 2004 e 2008)

Regressores:	Variável dependente: recondução			
	Ano pós-eleitoral	Ano intermediário	Ano pré-eleitoral	Ano eleitoral
<i>res_orc</i>	0,932 (0,671)	1,241 (0,573)	0,539 (0,103)	0,013 (0,000)***
<i>ger_caixa</i>	1,013 (0,000)***	1,003 (0,668)	0,998 (0,782)	1,064 (0,000)***
<i>sd_rpnproc</i>	0,998 (0,847)	1,002 (0,845)	0,976 (0,002)***	1,027 (0,001)***
<i>sd_rpproc</i>	1,002 (0,569)	0,995 (0,222)	0,989 (0,005)***	0,995 (0,193)
<i>res_fin</i>	0,999 (0,749)	1,003 (0,498)	1,007 (0,076)*	0,996 (0,148)
<i>div_ativa</i>	1,000 (0,995)	0,999 (0,729)	0,996 (0,020)**	1,001 (0,468)
<i>ind_endiv</i>	1,126 (0,440)	1,048 (0,775)	0,845 (0,295)	0,906 (0,471)
<i>res_orccor</i>	3,938 (0,000)***	0,546 (0,035)**	0,745 (0,327)	0,211 (0,000)***
<i>desp_pessoal</i>	0,999 (0,810)	1,001 (0,818)	0,997 (0,289)	0,990 (0,004)***
<i>desp_invest</i>	0,991 (0,096)*	1,018 (0,001)***	1,027 (0,000)***	1,021 (0,000)***
<i>pib_pc</i>		1,000 (0,980)		
<i>ind_analf</i>		1,015 (0,000)***		
<i>ind-gini</i>		0,938 (0,477)		
<i>energ_tv</i>		1,007 (0,000)***		
<i>part_pres</i>		1,040 (0,540)		
<i>part_gov</i>		0,679 (0,000)***		
<i>mun_medio</i>		0,797 (0,029)**		
<i>mun_grande</i>		0,763 (0,174)		
<i>constante</i>		522,891 (0,000)***		
<i>N</i>		10.212		
<i>-2LL</i>		13.376,581		
<i>Pseudo-r²</i>		0,086		
<i>Hosmer-Lemeshow</i>		Sig. = 0,252		
<i>Percentual de acerto</i>		61,3%		

Legenda: (***) coeficiente estatisticamente significativa a 1%; (**) coeficiente estatisticamente significativa a 5%; (*) coeficiente estatisticamente significativa a 10%. Valor “p” (p-value) entre parênteses. Coeficientes expressos em $\text{Exp}(\beta_k)$.

Em relação à Tabela 1, ressalta-se que os coeficientes estão expressos em $\text{Exp}(\beta_k)$, que representa a constante matemática “e” (2,7182...) elevada ao coeficiente *logit* (logaritmo natural da razão de chance), ou seja, representam a própria razão de chance (*odds ratio*) dada pela equação:

$$\text{Exp}(\beta_k) = \text{Razão de chance (odds ratio)} = \frac{P(\text{recondução})}{1 - P(\text{recondução})}$$

Assim, um coeficiente menor do que “1”, indica uma redução na probabilidade de ocorrer

a recondução do mesmo governante ou de seu aliado político ao mesmo cargo no mandato seguinte e superior a “1”, indicam uma elevação da probabilidade.

O teste HL (Hosmer-Lemeshow) mostrou um valor-p de 0,252, rejeitando a hipótese de que os valores preditos são diferentes dos observados. Já o percentual de acerto do modelo ajustado indica que, em aproximadamente 61,3% dos municípios, as variáveis consideradas explicam a recondução. Os coeficientes significantes a 1%, 5% e 10% constam das áreas sombreadas da Tabela 1.

4.2 Análise dos resultados à luz do referencial teórico

Antes mesmo de se proceder à análise dos resultados obtidos em relação às variáveis contábeis e orçamentárias, verifica-se mais indícios de que o modelo encontra respaldo teórico e que, provavelmente, apresenta resultados condizentes com a realidade. Isso é sinalizado pela análise da variável *ind_analf*, indicando que, mantidas as demais variáveis constantes, a elevação na taxa de analfabetismo faz com que a chance de sucesso na recondução se eleve. A relação entre a menor consciência do eleitor e a probabilidade de reeleição ou recondução é extremamente intuitiva, além de ter sido corroborada nos estudos de Akhmedov e Zhuravskaya (2003) e Arvate, Mendes e Rocha (2010), dentre outros.

Ainda em relação às variáveis de controle, as variáveis *energ_tv*, *part_gov* e *mun_medio* também apresentaram resultados significativos. Mesmo com um efeito pequeno evidenciado pelos coeficientes, o resultado referente à variável *energ_tv*, a qual foi selecionada para desempenhar um papel de *proxy* do efeito da mídia na probabilidade de recondução, confirma os achados de Brender (2002) e Heine e Mause (2004), de que o desenvolvimento da mídia agrava os ciclos políticos, principalmente no caso específico de novas democracias e de países em desenvolvimento, em que o comportamento oportunista dos governantes tende a ser mais evidente. Por outro lado, o resultado não corrobora a conclusão de Vergne (2009), que afirma que a mídia funcionaria como um elemento redutor da assimetria informacional e, portanto, reduziria a efetividade dos ciclos políticos.

A variável *part_gov* também se mostrou significativa no modelo, indicando que um alinhamento político do Prefeito com o Governador de Estado reduz a probabilidade de recondução, ou seja, os eleitores penalizam o Prefeito que pertence ao mesmo partido ou coligação do Governador do Estado. Em primeira análise, o resultado da variável *part_gov* se mostra contraintuitivo se analisarmos a questão das transferências governamentais, pois se presume que o alinhamento renderia maiores receitas de transferências para o município. De fato, dentre os achados de Ferreira e Bugarin (2007), destaca-se que o alinhamento político com o Governador eleva o montante das receitas de transferências recebidas (em relação à coligação partidária). No entanto, Sakurai e Menezes-Filho (2010) chegaram à conclusão de que, quando é verificado o referido alinhamento, há uma redução significativa das despesas totais dos municípios e um aumento das receitas tributárias. Segundo outro estudo dos mesmos autores, o aumento das despesas totais e o das receitas tributárias elevam a chance de reeleição (SAKURAI e MENEZES-FILHO, 2008), sendo que o resultado em relação às despesas totais também foi confirmado por Klein (2010).

Assim, pode-se concluir com base nesses resultados, que o fato do alinhamento estar

relacionado a uma diminuição das despesas totais explica, em parte, a redução na probabilidade de recondução. Por outro lado, como o alinhamento também gera um aumento das receitas tributárias e estas elevam a probabilidade de reeleição, há um aparente conflito entre os resultados. Esse conflito pode ser solucionado constatando-se que o efeito marginal do aumento das despesas totais na elevação da probabilidade de recondução é superior ao do aumento das receitas tributárias, e isto foi evidenciado no trabalho de Sakurai e Menezes-Filho (2008) por meio dos coeficientes da razão de chance.

A influência do tamanho do município mostrou-se evidente no modelo em relação à variável *mun_medio*, indicando que o fato de o município ser de porte médio, impacta negativamente na probabilidade de recondução. Estes resultados talvez possam ser atribuídos ao fato de que há uma competição mais acirrada nos municípios de médio e grande porte, possivelmente ocasionada por maiores recursos empregados em campanhas eleitorais e pela participação mais ativa da mídia. No modelo também há evidências de que o PIB *per capita* não parece influenciar as chances de recondução, diferentemente do que foi encontrado nos estudos de Brender e Drazen (2008) e Cançado e Araújo Júnior (2004).

A variável *res_orc*, que representa Resultado Orçamentário (RO), evidenciado no Balanço Orçamentário e representado pela diferença entre as receitas realizadas e as despesas incorridas no exercício, apresentou-se significativa no modelo analisado, indicando que um maior resultado orçamentário (excesso das receitas em relação às despesas orçamentárias) em anos eleitorais reduz a probabilidade de recondução do governante ou de seu aliado político.

Outra interpretação correta é a de que uma diminuição do déficit orçamentário implica em redução na probabilidade de recondução, o que corrobora os achados de Brender e Drazen (2008) e Klein (2010). Nesse sentido, Galli e Rossi (2002) demonstraram que o “gasto extra” em razão de uma expansão fiscal visando à indução da escolha do eleitor é, de fato, um fator explicativo do aumento do déficit orçamentário em anos eleitorais e, segundo o modelo do presente trabalho, esse cenário parece realmente exercer influência na escolha do eleitor.

Segundo a análise da variável *res_orccor*, a elevação do Resultado Orçamentário Corrente (ROC) em anos eleitorais também influencia negativamente as chances de recondução no modelo analisado. Um possível aumento do ROC explica parcialmente um aumento do RO, pois está relacionado à elevação das receitas de tributos e de outras receitas correntes e/ou da redução das despesas correntes (pessoal e encargos, juros e encargos da dívida e despesas com a manutenção da “máquina pública”). Em relação às despesas correntes (pessoal e encargos, juros e encargos da dívida e despesas com a manutenção da máquina pública), Sakurai e Menezes-Filho (2010), Sakurai e Gremaud (2007), Nakaguma e Bender (2006), Nakaguma e Bender (2010) e Oliveira e Carvalho (2009) chegaram à conclusão de que as mesmas se elevam em anos eleitorais, indicando um possível consenso em relação a este fato. Ao considerar que essa elevação gera uma redução do ROC e do RO, e que esse efeito implica em aumento na probabilidade de recondução, o modelo aponta para o fato de que este é o principal fator que influencia as chances de recondução. De fato, as despesas correntes são as que estão relacionadas à sinalização da competência do governante na forma de consumo e serviços (ROGOFF, 1990); de gastos com educação, saúde e assistência social (BLAIS e NADEAU, 1991); de gastos com administração e saúde (GALLI e ROSSI, 2002) e; de gastos com educação e cultura, com saúde e saneamento e com assistência e previdência (SAKURAI, 2009). Assim, esse comportamento oportunista voltado à sinalização de competência parece exercer influência na probabilidade de reeleição.

Os coeficientes encontrados no modelo analisado no presente estudo confirmam as

afirmações de Schuknecht (1998) e Sakurai e Menezes-Filho (2008) no sentido de que as despesas de investimento são bem vistas pelos eleitores. Os resultados sugerem que um aumento das despesas de investimentos em quase todos os anos do ciclo eleitoral exerce influência positiva na recondução do governante ou de seus aliados políticos. Por outro lado, o modelo evidencia que a elevação dessas despesas em anos pós-eleitorais influencia negativamente na recondução, contudo, em relação aos outros resultados, o efeito não foi tão significativo, evidenciado pela significância próxima de 10% (p -valor = 0,096) e pelo o coeficiente muito próximo de 1 (0,991).

Em relação à influência das despesas de pessoal na probabilidade de recondução, o modelo apresentou resultados que indicam uma modesta contribuição da variável *desp_pessoal* para a efetividade dos ciclos políticos.

As variáveis *trvol_uniao* e *trvol_est* foram consideradas para captar o efeito que uma maior representatividade das receitas municipais de transferências voluntárias (advindas da União e dos Estados) em relação às receitas totais poderia causar na efetividade dos ciclos políticos. O efeito esperado seria o de que a elevação dessas transferências impactaria positivamente na probabilidade de recondução. No entanto, esta hipótese não foi confirmada no modelo em razão da observância do “princípio da parcimônia” (exclusão das variáveis que não impactam na elevação do poder preditivo do modelo), contrariando os estudos de Arvate, Mendes e Rocha (2010).

O modelo aponta para o fato de que um montante maior de inscrição em restos a pagar não processados em anos eleitorais eleva a chance de recondução (variável *rp_nproc*). O resultado da variável *rp_nproc* está relacionado à assimetria informacional tratada por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) e que também foi abordada por Brender e Drazen (2005), Akhmedov e Zhuravskaya (2003) e Alt e Lassen (2006). O ponto central é a falta de informações do eleitor, o qual não consegue visualizar as reais intenções dos governantes, as quais estão relacionadas à sua recondução ou a de seus aliados ao poder. Ainda em relação aos restos a pagar não processados, o resultado foi condizente com os achados de Akhmedov e Zhuravskaya (2003), em que a efetividade do ciclo político decresce de acordo com a transparência governamental, com o nível da democracia regional e com a consciência dos eleitores. Assim, a elevação da probabilidade de reeleição em razão de um maior montante de restos a pagar em anos eleitorais confirma que quanto menor a transparência nas demonstrações, tendo em vista que a grande maioria dos eleitores não sabe identificar esta prática nos demonstrativos, maior a chance de recondução.

O governo, ao inscrever um montante considerável de restos a pagar não processados pode estar tentando sinalizar a sua competência através da divulgação de determinadas despesas superavaliadas nas demonstrações contábeis em razão daquela prática e que, depois, em regra, serão canceladas no exercício seguinte (SILVA, 2007). Os eleitores, neste caso, apresentariam um comportamento do “eleitor típico” de Nordhaus (1989) que avalia o desempenho anterior do governante (*backward looking*).

Em relação aos restos a pagar processados, representados pela variável *rp_proc*, no modelo, verifica-se que uma elevação em anos pré-eleitorais das despesas totais reduz a chance de recondução, mantendo-se as demais variáveis constantes. Este resultado pode ser explicado pelo fato de que a inscrição em restos a pagar processados, diferentemente dos não processados (que em regra são cancelados no exercício seguinte), fazem com que haja um comprometimento do limite financeiro no exercício seguinte e, com isso, a atuação “oportunista” do governante fica limitada e isto impacta negativamente na probabilidade de recondução. Acerca desta variável,

é interessante notar que não foi obtido um coeficiente significativo em anos eleitorais. Este fato talvez se deva ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a vedação ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Portanto, esses resultados também confirmam os estudos de Brender (2002) relativos ao fato de que a imposição de barreiras orçamentárias pode mitigar a efetividade dos ciclos políticos.

A variável *ger_caixa* foi inserida no modelo para evidenciar o comportamento das disponibilidades do ente federativo (geração ou consumo de caixa) durante o exercício. O consumo ou geração de caixa está intimamente ligado ao comportamento das receitas auferidas e das despesas orçamentárias incorridas durante o exercício. A geração de caixa está relacionada ao aumento da arrecadação de tributos e da elevação do montante recebido das demais receitas correntes, à elevação das receitas de capital (operações de crédito) e/ou à diminuição dos gastos correntes e ações relativas a um ajuste fiscal.

Os resultados referentes à variável *ger_caixa* foram contundentes, mostrando coeficientes significativos no modelo analisado, evidenciando que uma maior geração de caixa ocasiona um efeito de elevação na probabilidade de recondução em anos eleitorais e pós-eleitorais. Em relação ao fato de que a elevação do caixa em anos eleitorais influencia positivamente as chances de recondução, pode-se apontar como uma possível causa o aumento do endividamento (operações de crédito), oriundo do comportamento no sentido de sinalizar competência, ou seja, de realizar as despesas mais visíveis ao eleitorado. Por outro lado, o fato de que a geração de caixa em anos pós-eleitorais impacta positivamente na recondução pode ser derivado de um impulso de ajuste fiscal por meio da redução de despesas e/ou do aumento das receitas correntes. Isto pode estar relacionado ao resultado obtido em relação ao ROC, que apontou que a elevação do excesso das receitas correntes sobre as despesas correntes em anos pós-eleitorais também eleva a chance de recondução.

A variável *res_fin* mostrou-se estatisticamente significativa em anos pré-eleitorais na regressão realizada, indicando que a elevação do resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial nesses anos eleva as chances de recondução. No entanto, o coeficiente encontrado revela um efeito modesto sobre as chances de recondução.

O governante pode elevar o resultado financeiro em anos pré-eleitorais para poder contar com créditos orçamentários adicionais em anos eleitorais, de forma a aumentar os gastos com visibilidade ao eleitor. Esse achado se alinha a Shi e Svensson (2006), indicando que os governantes podem estar manipulando os instrumentos de política fiscal à sua disposição com o intuito de incrementar a oferta de bens e serviços públicos antes das eleições, esperando que os eleitores associem esse incremento à sua competência administrativa.

No caso do resultado financeiro, o reduzido efeito evidenciado pelos coeficientes pode ser atribuído ao fato de que a manipulação dos gastos exige um maior domínio do governante em relação aos instrumentos de política orçamentária e fiscal, e a manipulação pode ser observada pelos eleitores somente com uma defasagem de tempo nos moldes do cenário de ciclos políticos de Shi e Svensson (2006), pois ocorre de maneira mais sutil, uma vez que as alterações significativas na política fiscal são realizadas nos anos pré-eleitorais com vistas a expandir os gastos em anos eleitorais. A elevação do resultado financeiro em anos intermediários pode ser manipulada no sentido de permitir uma “folga orçamentária” também nos anos pré-eleitorais por meio dos créditos adicionais. Esta afirmação pode ser feita ao se

analisar os resultados referentes à variável *desp_invest*, em relação à qual foi verificado que um aumento dos investimentos em anos pré-eleitorais também eleva as chances de recondução. É necessário enfatizar as interações dos resultados da variável *res_fin* com os coeficientes da variável *rp_nproc*, onde há indícios de que a “folga orçamentária” proporcionada pela elevação do resultado financeiro em anos pré-eleitorais estaria relacionada à maior inscrição em restos a pagar não processados nos anos eleitorais.

A variável *div_ativa* mostrou-se significativa a 5% no modelo, interferindo negativamente na probabilidade de recondução. A elevação do percentual da arrecadação das receitas de Dívida Ativa em relação ao saldo da Dívida Ativa no balanço patrimonial (“estoque da dívida ativa”), em anos pré-eleitorais, reduz a chance de recondução. Verifica-se, entretanto, que o efeito não é muito contundente.

É importante salientar que essa variável pode ser elevada por duas razões: a primeira seria uma redução do “estoque” a cobrar dos débitos inscritos por meio de remissões (perdões) ou outros fatores que ensejam o cancelamento da cobrança; já a segunda está relacionada aos incentivos direcionados aos devedores para pagamento de seus débitos (isenções e reduções de juros, multas e encargos) ou da própria atividade de cobrança administrativa ou judicial.

Oliveira e Carvalho (2009) encontraram evidências de que a arrecadação da Dívida Ativa reduz regularmente em anos eleitorais, o que implica dizer que o governante concede benefícios para pagamento ou perdão de débitos nos anos que antecedem as eleições. Os coeficientes do presente estudo, contudo, demonstram que um maior ímpeto do governante em realizar a atividade de cobrança dos débitos inscritos em dívida ativa por meio de incentivos ou da atividade de cobrança supera um possível benefício eleitoral esperado no caso de remissões. Em outras palavras, o aumento da arrecadação influencia negativamente na escolha dos eleitores e suplanta o efeito das remissões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que o objetivo principal desta pesquisa foi atingido, pois o estudo demonstrou de que forma os indicadores obtidos das demonstrações contábeis dos municípios brasileiros podem revelar a efetividade das manipulações fiscais “eleitoreiras” na recondução de um governante e/ou de seus aliados políticos ao mesmo cargo no mandato seguinte.

Em relação aos objetivos específicos, foram expostas as características esperadas dos indicadores obtidos das demonstrações contábeis à luz da teoria dos ciclos políticos e foram testados estatisticamente seus efeitos na probabilidade de recondução ou reeleição de um governante nos municípios brasileiros. Com isso, chegou-se à conclusão de que nem todas as variáveis analisadas exercem influência da probabilidade de recondução, mas as variáveis significativas apresentaram resultados que confirmaram algumas pesquisas anteriores e as teorias expostas no referencial teórico.

O modelo logístico que considerou todos os períodos eleitorais e que alcançou o melhor

ajuste nas predições da probabilidade de recondução indicou que os efeitos mais significativos foram os referentes: i) ao Resultado Orçamentário, em que uma elevação em anos eleitorais significa a redução da probabilidade de recondução; ii) ao Resultado Orçamentário Corrente, que ao se apresentar mais elevado em anos eleitorais impacta negativamente na probabilidade de recondução e; iii) à geração de caixa em anos eleitorais e pós-eleitorais, que ocasionam o efeito de elevação na probabilidade de recondução. Estes resultados e a grande maioria dos demais resultados da pesquisa confirmaram as hipóteses iniciais e encontraram respaldo na teoria e nos trabalhos empíricos progressos.

Assim, o objetivo específico de estimar a probabilidade de recondução em razão de alterações nas variáveis contábeis e orçamentárias foi alcançado. O percentual de acerto de 74,5% nos casos de recondução evidenciado pelo modelo com todos os períodos indica que, a cada 100 casos de recondução, as variáveis inseridas no modelo explicam cerca de 74 casos. Assim, os resultados podem ser utilizados para elevar a compreensão dos eleitores acerca das ações dos gestores públicos que possam conter intenções diversas do alcance do bem-estar da sociedade e, com isso, fazer com que haja uma postura racional e com “visão de futuro” por parte dos eleitores.

Constatou-se também que, conforme o esperado, o comportamento dos governantes é “oportunista”, uma vez que eles se utilizam de artifícios de política fiscal voltados à elevação da probabilidade de reeleição e os eleitores são “típicos”, ou seja, o foco principal reside no desempenho passado dos governantes e, conforme este desempenho, o eleitor premia o governante no pleito eleitoral. A assimetria informacional exerce uma influência significativa nos ciclos políticos presentes nos municípios brasileiros, fazendo com que os governantes se aproveitem de uma possível incapacidade do eleitor em antever comportamentos oportunistas.

A principal limitação desta pesquisa reside no fato de que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público nos municípios brasileiros é muito pouco desenvolvida e pode gerar algumas informações inconsistentes e, com isso, os dados fornecidos, muitas vezes, carecem de confiabilidade. Uma rápida análise nos bancos de dados analisados é suficiente para identificar este problema. No entanto, o resultado representa uma boa aproximação da realidade.

Dentre as sugestões para a realização de trabalhos futuros e para a continuidade desta pesquisa, destaca-se a consideração, nas regressões logísticas, de efeitos fixos, ou seja, considerar que determinados fatores explicativos são constantes no tempo e, assim, deve-se removê-los da equação logística. Com esse procedimento, pode-se aumentar o poder explicativo das variáveis contábeis na recondução. Outra sugestão de estudos futuros consiste em diferenciar os efeitos das variáveis contábeis na reeleição do mesmo governante, ao invés de considerar também a eleição de seu aliado político. Com isso, espera-se verificar se há alguma motivação de ordem pessoal no comportamento “oportunista” dos governantes.

Diante do arcabouço teórico, dos estudos empíricos apresentados e dos resultados desta pesquisa, há a necessidade de reafirmar o questionamento da existência (ou não) de “ciclos político-contábeis”, uma vez que o estudo da interação entre a informação contábil, a governança e os ciclos políticos deveriam constituir uma linha de pesquisa específica.

REFERÊNCIAS

AKHMEDOV, A.; ZHURAVSKAYA, E. Opportunistic political cycles: test in young democracy setting. **Quarterly Journal of Economics**, Ver 119, n. 4, p. 1301-1338, 2003.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D. "Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries." **American Journal of Political Science** v. 50(3), p.530-550, 2006.

ARVATE, P. R.; MENDES, M.; ROCHA, A. Are Voters Fiscal Conservatives? Evidence from Brazilian Municipal Elections. **Est. econ.**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 67-101, jan-mar, 2010.

BLAIS, A.; NADEAU, R. The electoral budget cycle. **Public Choice**, v. 74, p. 389-404, 1991.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 23 mar 1964.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRENDER, A. The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998. **Journal of Public Economics**, v. 87, p. 9-10, 2002.

BRENDER, A; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1271-1295, out, 2005.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries. **American Economic Review**, v. 98, p. 2203-2220, 2008.

CANÇADO, P. L.; ARAUJO JR, A. F. Economics and Politics: o que determina as chances de reeleição em municípios? O caso das eleições municipais de Minas Gerais - 2000. **Ibmec MG Working Paper - WP26**, 2004.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 349 p.

CORRAR, L.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise Multivariada**. São Paulo: Atlas, 2009. 568 p.

ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. **Notas de aula da disciplina EPS 6325 - Pesquisa Direta**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Mimeo: Florianópolis, 2010.

FÁVERO, L. P. L.; CHAN, B.; SILVA, F. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para a tomada de decisões**. São Paulo: Campus, 2009.

FERREIRA, I. F. S; BUGARIN, M. S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário

no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, Rio de Janeiro, jul-set, 2007.

GALLI, E.; ROSSI, E. P. S. Political budget cycles: The case of the Western German Länder. **Public Choice**, v. 110, p. 283-303, 2002.

HAIR, J. et al. **Análise Multivariada de Dados**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 597 p.

HEINE, K.; MAUSE, K. Policy Advice as an Investment Problem. **KYKLOS**, v. 57, n. 3, p. 403-428, 2004.

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. Applied Logistic Regression. 2 ed. E.U.A: **Wiley Series in Probability and Statistics**, 2000. 391 p.

KLEIN, F. A. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. **RAP**, v. 44, n. 2, p. 283-337, Rio de Janeiro, mar-abr, 2010.

KNEEBONE, R.; MCKENZIE, K. Electoral and partisan cycles in fiscal policy: an examination of Canadian provinces. **International Tax and Public Finance**. V. 8, p. 753-774, 2001.

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**. v. 10, n. 3, jul/set, 2006.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **RBE**, v. 64, n. 1, p. 3-24, Rio de Janeiro, jan-mar, 2010.

NORDHAUS, W. D. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

NORDHAUS, W. D. Alternative approaches to the political business-cycle. **Brookings Papers on Economic Activity**. v. 2, p. 1-68, 1989.

OLIVEIRA, K. V., CARVALHO, F. A. A. A contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período 1998 - 2006. **RCO**, v. 3, n. 5, São Paulo, abr., 2009.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review** v. 80, p. 21-36, 1990.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Election and macroeconomic cycles. **Review of Economics Studies**. v. 55, p. 1-16, 1988.

SAKURAI, S. N. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 - 2005 via Dados em Painel. **Est. econ.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan-mar, 2009.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001). **Econ. Apl.**, v.11, n.1, Ribeirão Preto, jan-mar, 2007.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, p. 301-314, 2008.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Opportunistic and Partisan Election Cycles in Brazil: New Evidence at the Municipal Level. **Inspere Working Paper** (WPE: 208/2010), 2010.

SCHUKNECHT, L. Fiscal Policy Cycles and public expenditure in Developing Countries. **WTO working paper**, 1998.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**. v. 90, p. 1367-1389, 2006.

SILVA, M. C. Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da união (1999 - 2003). **R. Cont. Fin.**, n. 43, p. 73-83, São Paulo, jan-abr, 2007.

VERGNE, C. Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. **European Journal of Political Economy**. v. 25, n. 1, p. 63-77, 2009.

ENDEREÇO DOS AUTORES**Leonardo Silveira do Nascimento**

Universidade Federal de Santa Catarina.
Rua Frei Caneca, 218 Apt 702, Agrônômica
88.025-000 - Florianópolis-Sc

Ernesto Fernando Rodrigues Vicente

Universidade Federal de Santa Catarina.
Rua Almirante Lamago, 830 - Apto 311, Centro
88015-600 - Florianópolis – SC