

INCENTIVOS ELEITORAIS E DINÂMICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA: NOVAS EVIDÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

RODRIGO BORGES DE ALMEIDA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE VIRTUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (UNIVESP)
rodborg@gmail.com

INCENTIVOS ELEITORAIS E DINÂMICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA: NOVAS EVIDÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

1. INTRODUÇÃO

A limitação de mandato é a restrição legal que estabelece o número de vezes que um agente público pode se reeleger consecutivamente a um cargo eletivo. O presente trabalho procurou avaliar o impacto da limitação de mandato na inscrição de valores em restos a pagar na contabilidade pública municipal. A intenção foi investigar as consequências dos diferentes incentivos eleitorais enfrentados por prefeitos em primeiro mandato - aqueles que podem tentar se reeleger - e de segundo mandato - que não possuem condição legal para tentar reeleição - na gestão dos restos a pagar. Dessa forma, foram estudados os impactos nos períodos das eleições municipais de 2004, 2008 e 2012 na inscrição de valores em restos a pagar não processados e processados. Adicionalmente, também buscou-se evidências para as médias de valores de anos não eleitorais.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, o Brasil passou por importantes reformas institucionais que mudaram os incentivos eleitorais e fiscal defrontados por políticos nas três esferas de governo. A principal mudança nesse período foi a promulgação da Emenda da Reeleição (ER) em 1997 que deu nova redação à Constituição Federal de 1988, tornando possível a recondução para um único período subsequente a cargos executivos. Posteriormente, no ano 2000 houve a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normal de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

De acordo com Nakaguma e Bender (2006), a introdução da reeleição no sistema eleitoral brasileiro resultou no aumento do oportunismo fiscal nas finanças públicas, isto é, houve a utilização do orçamento público de modo conveniente por parte dos agentes governamentais, principalmente por aqueles que visavam a reeleição ao cargo executivo. Segundo os mesmos autores, a implantação da LRF criou uma série de limitações e regras na condução fiscal para o setor público em todos os níveis de governo, restringindo o espaço para manipulações fiscais irresponsáveis.

Quando analisado especificamente os impactos da limitação de mandato, Klein e Sakurai (2015), ao investigarem mais de três mil municípios brasileiros para os anos de 2001 a 2008, encontraram evidências de que em anos eleitorais prefeitos em primeiro mandato diminuíram receitas provenientes de impostos municipais e mudaram a composição orçamentária dos municípios, diminuindo gastos correntes e elevando despesas de capital, sem impactos negativos no equilíbrio orçamentário. Poucos trabalhos na literatura de escolha pública (*Public Choice Theory*), entretanto, são dedicados à análise dos efeitos da limitação de mandato na gestão fiscal.

Embora a literatura empírica mostre evidências de que a LRF tenha contribuído para uma gestão fiscal responsável (NAKAGUMA;BENDER, 2006) e de que candidatos que puderam concorrer a reeleição não criaram desequilíbrios orçamentários (KLEIN; SAKURAI, 2015), quando avaliada a trajetória do estoque de restos a pagar na contabilidade pública, fica evidente a retomada do crescimento dos valores inscritos pelas prefeituras brasileiras nos últimos anos da amostra deste trabalho. Em relação ao ano de 2001, primeiro ano de vigência da LRF, o saldo em 2012 de restos a pagar processados aumentou, em termos reais, em 17%, enquanto a variação positiva dos restos a pagar não processados foi de 78%, também em termos reais.

Segundo a Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da federação, são considerados restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até o fim do exercício fiscal. A conta restos a pagar se distingue em dois tipos: processados e não processados. De forma simplificada, pode-se dizer que a despesa orçamentária possui três fases: empenho, liquidação

e pagamento, sendo que a distinção dos restos a pagar ocorre na fase de liquidação. Quando há o empenho e entrega do bem ou serviço (liquidação), mas não ocorre o pagamento até o final do exercício, a despesa é inscrita em restos a pagar processados. Já quando não há a liquidação, mas existe o empenho, o valor referente ao bem ou serviço é considerado restos a pagar não processados. Em ambos os casos, os restos a pagar passam a constituir dívida flutuante do ente.

Conforme disposto pela LRF, a inscrição de valores em restos a pagar na contabilidade pública deve observar as disponibilidades financeiras do município de forma a mitigar riscos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Essa mesma lei, a fim de tentar eliminar heranças fiscais, proíbe o administrador público de contrair obrigação financeira nos dois últimos quadrimestres de mandato sem que haja contrapartida na receita orçamentária.

Assim, o aumento nos estoques de restos a pagar nos últimos anos da amostra, conforme alertado anteriormente, evidencia o risco para execução orçamentária das prefeituras brasileiras. Tal situação pode tornar-se uma possível fonte de desajustes futuros nas finanças públicas, causando impactos negativos no ciclo de planejamento e na realização de políticas públicas para a população.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Essa pesquisa foi motivada a partir da evidência do crescimento acima da inflação dos valores inscritos em restos a pagar processados e não processados pelas prefeituras brasileiras no período de 2001 a 2012 e busca responder qual o impacto dos incentivos eleitorais na gestão dessas contas na contabilidade dos municípios brasileiros.

Baseado no modelo teórico de Besley e Case (1995) e considerando as especificidades da legislação brasileira, este trabalho procura avaliar os efeitos da limitação de mandato na inscrição dos dois tipos de restos a pagar.

Com isso, a principal contribuição consiste em analisar dados contábeis pouco explorados pela literatura de limitação de mandato para o caso brasileiro e que no orçamento público municipal são passíveis de manipulação de acordo com os interesses do tipo de incumbente que esteja no poder.

Este artigo está estruturado em mais quatro seções, além da Introdução e do Problema de Pesquisa e Objetivo. Na seção 3 é apresentada a fundamentação teórica, seguida da metodologia na seção 4 e da análise dos resultados na seção 5. Por fim, as conclusões encontram-se na seção 6.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

É factível supor a diferenciação nos valores inscritos em restos a pagar na contabilidade das cidades cujos prefeitos possam concorrer à reeleição daquelas em que não há essa possibilidade. Isso ocorre em virtude da possibilidade da recondução do político ao cargo executivo ao final do mandato eletivo pelos eleitores. Com o propósito de maximizar suas chances de reeleição, prefeitos em primeiro mandato procurariam utilizar-se politicamente das contas restos a pagar como meio alternativo para convencer os votantes da sua capacidade de governar. Este cenário é coerente com a literatura de limitação de mandato.

A corrente teórica da limitação de mandato foi construída a partir do modelo de reputação de comportamento político. Inicialmente exposto por Barro (1970), esse modelo de reputação foi ampliado por Banks e Sundaram (1993) e Besley e Case (1995). No caso do artigo desenvolvido por Besley e Case (1995), o objetivo dos autores foi mostrar que, em um contexto de informação imperfeita em que os eleitores e os incumbentes agem de forma racional, a existência da limitação de mandato deve ter implicações nas escolhas das políticas públicas. Eleitores incertos sobre as características do incumbente no poder utilizariam algumas medidas de desempenho para avaliar os candidatos, enquanto incumbentes que

desejam a reeleição, seja pela renda que extraem ou pela influência do cargo, tomariam escolhas que desenvolvessem sua reputação perante o eleitorado, com a finalidade de aumentar suas chances de reeleição.

Ao analisar o comportamento de governadores de 48 estados norte-americanos continentais no período de 1950 a 1986, Besley e Case (1995) encontraram evidências de aumento per capita de impostos e de dispêndios nos estados em que governadores não puderam tentar reeleição. Além disso, resultados adicionais do trabalho sugerem a existência de um ciclo eleitoral tributário entre republicanos e democratas: quando o governador em último mandato foi do partido Democrata, este apresentou maior taxação em comparação com governadores do partido Republicano.

Também olhando para um painel de 48 estados norte-americanos continentais entre 1970 e 2000, List e Sturm (2006) estudaram se políticas secundárias são influenciadas pelos incentivos eleitorais. Nessa pesquisa, encontraram evidências de que governantes impossibilitados de tentarem a reeleição aumentaram gastos ligados a políticas ambientais.

Já o estudo de Johnson e Crain (2004), motivado pelo trabalho de Besley e Case (1995), buscou analisar a política fiscal de um painel de 47 países e dados entre 1972 e 1990. Os resultados, em linha com o que foi encontrado por Besley e Case (1995), sugerem que ocupantes de cargos executivos que não puderam concorrer à reeleição nos países da amostra aumentaram gastos públicos per capita.

Nogare e Ricciuti (2011), por outro lado, encontraram resultados que vão de encontro aos apresentados por Besley e Case (1995) e por Johnson e Crain (2004). Utilizando uma amostra de 52 países para o período de 1977 a 2000, o estudo desenvolvido por Nogare e Ricciuti (2011) sugere que não há diferenças significativas na política fiscal entre ocupantes de cargos executivos que não podem concorrer à reeleição e outros tipos de governos. Além disso, ao considerar somente países com sistema presidencialista, presidentes em último mandato parecem mais propensos a diminuir gastos públicos, contrariando o que a literatura havia encontrado anteriormente.

Boa parte da literatura de limitação de mandato é voltada para trabalhos aplicados aos estados norte-americanos ou analisando um painel de países. Pesquisas empíricas que diferenciem os tipos de candidatos e que utilizem dados de estados ou municípios brasileiros ainda são incipientes na academia, visto que a adoção da reeleição para cargos executivos no país é recente. Assim, desde 1998, quando a reeleição ocorreu pela primeira vez, é possível que resultados fiscais nos três níveis governamentais tenham sido afetados conforme os incentivos enfrentado por cada tipo de candidato: se em primeiro ou último termo.

Os resultados da pesquisa desenvolvida por Novaes e Mattos (2010) sobre o efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde, em que foi analisado um painel de 3.004 municípios brasileiros com a amostra compreendendo dois períodos eleitorais, 2000 e 2004, corroboram com a ideia apresentada anteriormente. No trabalho, foram encontradas evidências de que prefeitos candidatos à reeleição elevaram dispêndios na área da saúde em relação aos prefeitos de segundo mandato.

Já Ferraz e Finan (2011) pesquisaram os efeitos da limitação de mandato no nível de corrupção das prefeituras brasileiras. O artigo desenvolvido pelos autores examinou dados de 492 municípios auditados pela Controladoria Geral da União (CGU) para os anos de 2001 a 2004. Os resultados encontrados sugerem que prefeitos com incentivos para reeleição foram 27% menos corruptos que prefeitos sem esses incentivos. Além disso, estes efeitos foram mais acentuados nos municípios com menor acesso à informação e onde a probabilidade de punição judicial foi baixa.

Por fim, a publicação mais recente sobre o tema para o Brasil foi de Klein e Sakurai (2015), em que os autores propuseram analisar as mudanças na composição do orçamento público dos municípios brasileiros em vez de tomar como base os gastos totais e déficits

orçamentários. A justificativa para tal escolha deve-se ao fato da LRF limitar a expansão fiscal no orçamento público. Neste trabalho, foram analisados 3.393 municípios para os anos de 2001 a 2008 e os resultados sugerem que em anos eleitorais, prefeitos em primeiro mandato diminuem impostos locais e alteram a composição orçamentária do município, em que buscam trocar gastos correntes por investimentos, o que dá maior visibilidade eleitoral. Ademais, não foram encontradas evidências para existência de desequilíbrios orçamentários.

4. METODOLOGIA

Neste trabalho, é considerado que a tentativa de reeleição pode funcionar como mecanismo para elevar o esforço do político ou mesmo induzi-lo a uma maior provisão de políticas públicas, visto que eleitores identificam essa provisão como medida de competência para avaliar o ocupante do cargo executivo.

Vale ressaltar que mesmo os políticos em segundo mandato defrontam com incentivos para adotar uma postura de maior oferta de bens e serviços públicos: seja para manter seu partido no poder, seja porque deseja prejudicar o próximo ocupante do cargo com maiores despesas. Porém, apesar dessas possibilidades, ainda é interessante a análise empírica de qual padrão oportunista na inscrição de valores em restos a pagar cada tipo de prefeito adota.

As estimações desta pesquisa foram realizadas tomando como base o modelo de agência política desenhado por Besley e Case (1995). Além de estimar os efeitos da limitação de mandato na inscrição de restos a pagar na contabilidade pública para cada uma das duas categorias de restos a pagar (processados e não processados) nos anos de eleição municipal, buscou-se também capturar possíveis efeitos dessa limitação de mandato em anos não eleitorais, com o seguinte modelo:

$$RP_{i,t} = \alpha + \beta_1(ELECT_t) + \beta_2(TERM_{i,t}) + \beta_3(ELECT_t * TERM_{i,t}) + Controles + \varepsilon_{i,t}$$

em que $RP_{i,t}$ é a variável dependente restos a pagar observada do município i no ano t , $ELECT_t$, $TERM_{i,t}$, $ELECT_t * TERM_{i,t}$ e $Controles$ são o conjunto de variáveis explicativas, α é a constante e $\varepsilon_{i,t}$ é um termo aleatório, independente e identicamente distribuído.

4.1. Variáveis

Este estudo envolve a análise de duas variáveis dependentes: restos a pagar processados e restos a pagar não processados. Além disso, pode-se agrupar as variáveis explicativas em três grupos, explicadas na sequência: variáveis político-eleitorais, variáveis demográficas e variáveis orçamentárias e de tendência.

4.1.1. Variáveis político-eleitorais

As variáveis que compõem esse grupo são as *dummies* de ano eleitoral, primeiro mandato, a interação destas duas *dummies*, além das *dummies* de alinhamento partidário com o executivo estadual, com o executivo federal e de ideologia partidária.

A variável de ano eleitoral $ELECT_t$ é uma *dummy* de tempo, em que é igual a 1 em anos com eleição municipal na amostra e 0 nos demais anos. Já a variável primeiro mandato, representada por $TERM_{i,t}$ no modelo, é uma *dummy* que assume valor 1 para municípios e anos com prefeitos em primeiro mandato e 0 os demais casos. Logo, para esta condição, tem-se uma variação entre mandatos, o que torna possível obter variação entre mandatos em um mesmo município. Por fim, para capturar possíveis efeitos da limitação de mandato em anos eleitorais nos restos a pagar, a variável de interesse a ser estudada no modelo é a *dummy* de interação entre ano eleitoral e primeiro mandato, $ELECT_t * TERM_{i,t}$. Esta variável será igual a 1 para prefeitos em primeiro mandato em ano de eleição municipal e 0 para os demais anos.

Neste grupo, também foram elaboradas *dummies* de coligação, sendo coligação do presidente uma variável binária indicando alinhamento do partido do prefeito com os partidos da coligação que elegeu o presidente; e coligação de governador, constituída seguindo o mesmo raciocínio utilizado para a *dummy* de alinhamento com a coligação do presidente. Além dessas, há também uma *dummy* de ideologia partidária, indicando se a orientação ideológica do partido pelo qual o prefeito tenha sido eleito é de esquerda. A construção da *dummy* de esquerda foi baseada na classificação realizada por Rodrigues (2002), sendo considerados na amostra partidos de esquerda Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Comunista do Brasil (PC do B); Partido Popular Socialista (PPS); Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Verde (PV). A *dummy* de esquerda possui como grupo de referência os partidos considerados de direita, centro e sem ideologia definida.

Por fim, nas variáveis de estrutura político-partidária, há ainda o índice de fracionalização dos votos da eleição que conduziu o prefeito ao mandato. Tal medida de fragmentação das preferências do eleitorado é dada pela fórmula $Índice_i = 1 - \sum_{j=1}^J v_{ij}^2$, em que v_{ij} é a fração de votos obtida por cada concorrente j nas eleições do município i . Trata-se de um índice que mede a probabilidade de que dois eleitores aleatoriamente escolhidos tenham votado em candidatos diferentes. Quanto maior o índice, mais fragmentadas são as preferências dos eleitores, o que hipoteticamente tornaria mais difícil a decisão de políticas públicas por parte dos prefeitos, conforme argumentado por Nakaguma (2006) e Klein e Sakurai (2015). Ainda, de acordo com Alesina e Tabellini (1990) e Rocha e Rocha (2008), quanto mais disperso forem os votos, maior é a possibilidade dos prefeitos aumentarem o endividamento público.

4.1.2. Variáveis demográficas

A literatura inclui variáveis demográficas com o objetivo de capturar a demanda da população por serviços públicos prestados pelos governos municipais, vistos que estas afetam despesas e impostos municipais. Fazem parte desse grupo a população total, proporção urbana, proporção de jovens (população com 14 anos ou menos) e proporção de idosos (pessoas com 65 anos ou mais) de cada município.

4.1.3. Variáveis orçamentárias e de tendência

Neste grupo estão inclusas as variáveis receita de transferências e resultado primário do município, além de variável de tendência estrutural. Para a variável orçamentária receita de transferências foi utilizado o somatório das receitas provenientes do governo federal via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências estaduais de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Tal escolha deve-se ao fato dessas receitas serem exógenas, isto é, são definidas por lei, não sendo influenciadas pelas relações político-partidárias do prefeito.

A adição do resultado primário como variável de controle, por sua vez, ocorre em virtude da mesma evidenciar a capacidade de pagamento das despesas empenhadas no curto prazo. Dessa forma, espera-se que municípios que apresentem desequilíbrios orçamentários inscrevam maiores valores em restos a pagar, como forma de gerenciamento de fluxo de caixa, em razão da indisponibilidade de recursos para honrar os pagamentos.

Por último, para capturar o componente estrutural presente nas variáveis dependentes ao longo do tempo, foi incluído no modelo uma variável de tendência determinística. Acrescentou-se também o quadrado dessa variável, considerando a presença de uma eventual não linearidade da tendência, com a finalidade de captar a suavização do ritmo de evolução desta ao longo do tempo.

4.2. Dados

Para este trabalho foi criado um painel balanceado com dados anuais para os anos de 2001 a 2012 de 3.144 prefeituras, o que representa cerca de 56% dos 5.570 municípios brasileiros. Ao balancear o painel, foram perdidos dados para 2.425 municípios. Essa exclusão pode levar a viés de seleção se qualidade e consistência dos dados fiscais reportados forem características inerentes a melhores administrações municipais. Apesar dessa limitação, parte-se do pressuposto de que os resultados encontrados nesta pesquisa sejam representativos do caso brasileiro.

As análises contêm resultados para três mandatos municipais: (i) 2001 a 2004, com prefeitos eleitos em outubro de 2000; (ii) 2005 a 2008, tendo as eleições ocorrido em outubro de 2004; e (iii) 2009 a 2012, com eleitores tendo votado em outubro de 2008. Tem-se para todos os períodos tanto prefeitos em primeiro quanto em segundo mandato.

As variáveis fiscais restos a pagar não processados e processados, receita de transferências e resultados primário foram extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do Sistema Finanças do Brasil (FINBRA)¹. Estas variáveis estão em termos reais per capita a preços de 2012, último ano da amostra, sendo deflacionadas pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI). Os dados demográficos são provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², enquanto as informações eleitorais foram extraídas do Repositório de Dados Eleitorais mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³. Na Tabela 1 tem-se o resumo das variáveis utilizadas neste artigo.

Tabela 1 - Resumo das variáveis

Variável	Nome	Detalhes	Fonte
proc_RP	Restos a pagar processados	estoque anual real <i>per capita</i>	STN
nproc_RP	Restos a pagar não processados	estoque anual real <i>per capita</i>	STN
primeiro_mandato	Primeiro mandato	<i>dummy</i>	TSE
elect	Ano eleitoral	<i>dummy</i>	TSE
electterm	Interação primeiro mandato x ano eleitoral	<i>dummy</i>	TSE
d_colpres	Alinhamento com governo federal	<i>dummy</i>	TSE
d_colgov	Alinhamento com governo estadual	<i>dummy</i>	TSE
esquerda	Esquerda	<i>dummy</i>	TSE
frac	Índice de fracionalização dos votos	$1 - \sum v_{ij}^2$	TSE
trans_RP	Receita de transferências	total anual real <i>per capita</i>	STN
primario_RP	Resultado primário	resultado anual real <i>per capita</i>	STN
populacao	População	número	IBGE
jovens	Proporção de jovens	% da população	IBGE
idosos	Proporção de idosos	% da população	IBGE
urbano	População Urbana	% da população	IBGE

Fonte: elaboração do autor.

Já a Tabela 2 sintetiza as estatísticas descritivas do banco de dados. É interessante notar que, em média, valores inscritos em restos a pagar processados representam a maior proporção dos restos a pagar presentes na contabilidade municipal, sendo cerca de 64% maior do que restos a pagar não processados para o período e cidades analisados. No caso de alinhamento partidário, é maior a participação, em média, dos partidos dos prefeitos na coligação de governadores eleitos do que na coligação que elegeu o presidente (46% versus 26%). Nota-se também que na amostra, partidos de esquerda com prefeitos eleitos são quase um quarto da amostra (22%). Por fim, o índice de fracionalização dos votos, em média, mostra uma baixa probabilidade de que dois eleitores, escolhidos aleatoriamente, tenham votado em candidatos diferentes, apresentando, dessa forma, baixa dispersão dos votos.

Tabela 2 - Estatísticas descritivas

Variável	Média	Desvio Padrão
RP processados	86,29	96,51
RP não processados	32,63	67,60
Alinhamento com governo federal	0,26	0,44
Alinhamento com governo estadual	0,46	0,50
Esquerda	0,22	0,41
Fracionalização	0,51	0,12
Receita de transferências	1.083,25	671,44
Resultado Primário	16,00	134,01
População	38.545,21	225.920,00
Proporção de jovens	0,27	0,06
Proporção de idosos	0,08	0,02
População urbana	0,64	0,23

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do TSE, da STN e do IBGE.

Outros dados que valem destaque na Tabela 2 são a Receita de transferências e o Resultado primário. Em média, as prefeituras da amostra tiveram receitas de transferências superiores a mil reais per capita. Além disso, apresentaram superávit primário per capita da ordem de R\$16. Contudo, vale notar que há um grande desvio-padrão em torno desta média.

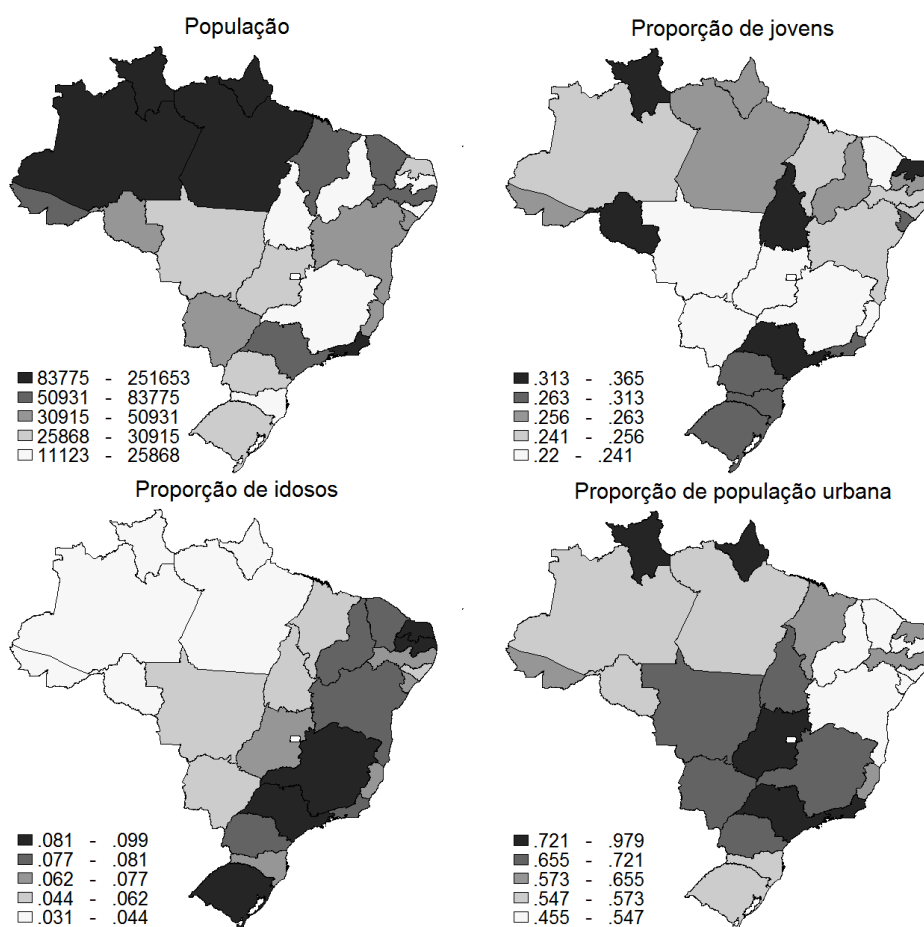


Figura 1 - Média das variáveis demográficas dos municípios da amostra por Unidade

Com relação aos controles demográficos, a Figura 2 evidencia como as médias por estado dessas variáveis dos municípios da amostra são discrepantes entre as regiões, com

estados do norte apresentados números distorcidos em virtude de poucos municípios desta região estarem presentes no banco de dados.

Como ponto de partida para análise dos efeitos da limitação de mandato na inscrição de valores em restos a pagar para as prefeituras brasileiras é utilizada a Tabela 3. Esta tabela mostra as diferenças de médias das variáveis de interesse em estudo entre 2001 e 2012 para prefeitos de primeiro e segundo mandato para anos eleitorais e não eleitorais. No geral, ambos tipos de prefeitos diminuem valores inscritos em restos a pagar em anos eleitorais. Isso vai ao encontro da limitação imposta pela LRF na inscrição de restos a pagar nos últimos dois quadrimestres de mandato.

Tabela 3 - Teste de diferença de médias para as variáveis restos a pagar - 2001 a 2012

Restos a pagar (real per capita)	Anos eleitorais	Média dos anos não eleitorais	Mudança de ano eleitoral	
Primeiro mandato				
	(a)	(b)	(a)-(b)	%
Processados	82,06	93,33	-11.27***	-12,1%
Não processados	31,51	32,22	-0.71	-2,2%
Segundo mandato				
	(c)	(d)	(c)-(d)	%
Processados	73,28	79,93	-6.65***	-8,3%
Não processados	30,72	34,77	-4.05***	-11,6%

Significância: *=10%; **=5%; ***=1%

Elaboração: autor

Entretanto, estes se diferenciam na magnitude dessa queda. Os restos a pagar não processados em municípios com prefeitos em primeiro mandato tiveram menor decréscimo. Por outro lado, restos a pagar processados apresentou menor queda em prefeituras cujo incumbente estava em segundo mandato. Percebe-se também que, em geral, prefeitos em primeiro mandato inscrevem em média maiores valores per capita em restos a pagar, o que justifica a necessidade de maiores quedas em anos eleitorais em razão da necessidade de obediência à legislação.

Na introdução, chamou-se atenção para a elevação dos saldos de restos a pagar dos municípios brasileiros nos últimos anos da amostra deste trabalho. Com a intenção de destacar esse período, a Tabela 4 apresenta os números para o último mandato da amostra (2009 a 2012).

Tabela 4 - Teste de diferença de médias para as variáveis restos a pagar - 2009 a 2012

Restos a pagar (real per capita)	Anos eleitorais	Média dos anos não eleitorais	Mudança de ano eleitoral	
Primeiro mandato				
	(a)	(b)	(a)-(b)	%
Processados	114,24	97,80	16.44***	16,8%
Não processados	55,84	58,46	-2.62	-4,5%
Segundo mandato				
	(c)	(d)	(c)-(d)	%
Processados	103,74	92,44	11.30***	12,2%
Não processados	47,22	55,66	-8.44***	-15,2%

Significância: *=10%; **=5%; ***=1%

Elaboração: autor

Agora é visível que, para os mandados iniciados em 2009, estar em primeiro mandato impactou na elevação das variáveis dependentes estudadas. No ano eleitoral de 2012, incumbentes em primeiro termo aumentaram mais do que prefeitos em segundo termo os valores per capita inscritos em restos a pagar processados. Se essa elevação tiver ocorrido em razão de despesa empenhada nos dois últimos quadrimestres de mandato sem contrapartida de receita orçamentária, estes prefeitos infringiram a LRF. Em relação aos restos a pagar não processados, prefeitos em primeiro mandato não apresentaram diferenças significante estatisticamente, enquanto prefeitos em segundo mandato reduziram essa rubrica.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da estimação do modelo para os dois tipos de variáveis dependentes, a saber, restos a pagar não processados e restos a pagar processados. De um total de 37.728 observações na base de dados, há 19.789 observações concentradas em zero para restos a pagar não processados e 1.961 observações para restos a pagar processados. Ou seja, para alguns anos, algumas prefeituras não precisaram inscrever valores em restos a pagar. Em razão da presença dessa grande quantidade de observações concentradas em zero para o estoque dessa rubrica, adotou-se para a estimação o modelo de censura à esquerda em zero para dados agrupados (*Tobit*). Como explica Alves (2001), o modelo censurado pode ser utilizado em dois casos: quando não é observado valores a partir de um número para parte das observações ou quando se tem um caso de solução de canto. Nesta pesquisa, tem-se o segundo caso, em que a decisão ótima de algumas prefeituras para alguns anos da amostra foi de não necessitar inscrever valores em restos a pagar.

São duas as estratégias principais de estimação: estimou-se, primeiramente, utilizando somente a *dummy* primeiro mandato, para avaliar a diferença entre os tipos de prefeitos (se primeiro ou segundo termo) em todo mandato; já na segunda estimação, acrescentou-se as *dummies* ano eleitoral e interação entre ano eleitoral e primeiro mandato com a finalidade de avaliar os impactos da diferença em anos eleitorais e não eleitorais. Foram reportados os efeitos marginais, estando no apêndice os coeficientes estimados associados as variáveis explicativas.

5.1. Diferenciação para todo mandato

Nesta especificação, a variável de interesse é a *dummy* de primeiro mandato. Por se tratar de um modelo (*Tobit*), são apresentados os efeitos marginais das variáveis, que no caso da *dummy* primeiro mandato é interpretada como o quanto cidades cujos prefeitos estavam em primeiro termo inscreveram a mais em restos a pagar comparativamente a cidades cujos prefeitos estavam em segundo termo para todo o mandato.

Na Tabela 5 encontram-se os resultados dessa estratégia. Os resultados encontrados sugerem que há evidências de que prefeitos em primeiro e segundo mandato diferenciam-se na conta restos a pagar processados (efeito marginal da *dummy* primeiro mandato apresentou-se significativo estatisticamente a 1%). Quando em primeiro mandato, prefeitos inscreveram nos restos a pagar R\$12,20 per capita a mais que prefeitos que não puderam tentar reeleição.

Quando analisadas as demais variáveis políticas, tem-se que municipalidades nas quais prefeitos possuíam ideologia de esquerda inscreveram maiores valores per capita em relação às localidades com prefeitos de ideologia de direita, centro ou não definida. Este resultado é esperado, dado que, segundo Arvate, Avelino e Lucinda (2008), partidos de esquerda costumam, geralmente, apresentar gastos maiores do que os demais partidos quando no poder. Por fim, quanto mais dispersos foram os votos da eleição que elegeu o prefeito, maiores foram os saldos do estoque de restos a pagar não processados e processados. Assim, considerando que restos a pagar tornam-se dívida flutuante, este resultado está em linha com a hipótese de Alesina e Tabellini (1990) e Rocha e Rocha (2008) de que quanto maior índice de

fracionalização dos votos, ou seja, quanto mais acirrada tenha sido a disputa eleitoral, mais os prefeitos eleitos aumentaram o endividamento municipal.

Tabela 5 - Efeitos marginais da estimação *Tobit* para primeiro mandato

Efeitos Marginais (Erro padrão)	Restos a pagar	
	Não processados	Processados
Primeiro mandato	-0,28 (0,77)	12,20 (1,24)***
Alinhamento Presidente	1,23 (0,93)	0,56 (1,47)
Alinhamento Governador	-1,09 (0,81)	0,25 (1,23)
Esquerda	6,92 (1,18)***	3,77 (1,84)**
Índice de fracionalização	16,55 (4,02)***	18,16 (5,96)***
Receita de transferências	0,00 (0,00)***	0,02 (0,00)***
Resultado primário	-0,04 (0,00)***	-0,09 (0,01)***
População	0,00 (0,00)**	0,00 (0,00)
% de jovens	41,88 (10,93)***	-67,54 (17,95)***
% de idosos	-81,99 (30,18)***	15,24 (45,72)
% urbanização	22,17 (2,72)***	39,50 (4,14)***
Tendência	2,04 (0,44)***	-10,90 (0,66)***
Tendência ²	0,14 (0,03)***	0,77 (0,05)***

Significância: *=10%; **=5%; ***=1%

Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação as variáveis orçamentárias, quanto maiores foram as receitas de transferência do município, maiores foram os estoques per capita de restos a pagar não processados e processados. Na outra direção, quanto maior o superávit primário per capita do município, menores foram os estoques das rubricas estudadas. A lógica pode estar no fato de que se o município tem garantido o recebimento de receitas de transferências, há capacidade de honrar futuramente os compromissos assumidos, enquanto que se o município apresenta altos superávits, menor é a necessidade de postergar pagamentos e realizar inscrição de valores em restos a pagar.

Já para as variáveis demográficas, os resultados sugerem que municipalidades com maior proporção de jovens inscrevem maiores valores per capita em restos a pagar não processados e menores valores per capita em restos a pagar processados. No caso de idosos,

quanto maior a proporção destes na população, menores foram os estoques per capita de restos a pagar não processados (nota-se que restos a pagar processados não obteve significância estatística). Em relação à proporção de população urbana, quanto maior esse indicador, mais o município inscreveu valores per capita em ambos os tipos de restos a pagar. Esperava-se, entretanto, que os efeitos marginais associados a essas variáveis fossem todos positivos em virtude da maior demanda dessa população por políticas públicas.

Finalmente, quanto às tendências, enquanto restos a pagar não processados apresentaram tendência de elevação, os estoques per capita de restos a pagar processados possuíram no período tendências de queda, mas de forma não linear (observado pelos sinais contrários dos coeficientes associados as variáveis Tendência e Tendência²).

5.2. Inclusão de variáveis de interesse ano eleitoral e interação

Nesta parte, as variáveis de interesse passam a ser as *dummies* de primeiro mandato, de ano eleitoral e a interação dessas duas. A Tabela 6 apresenta os efeitos marginais dessa estratégia.

Quando acrescentadas as *dummies* ano eleitoral e interação, a interpretação dos efeitos marginais associados a essas variáveis se modifica. O efeito marginal estimado de primeiro mandato passa a indicar a diferença média de inscrição de restos a pagar dos prefeitos em primeiro mandato em comparação aos de segundo mandato para anos não eleitorais. Já em relação à variável ano eleitoral, o efeito marginal mostra a variação da variável dependente em ano eleitoral em relação à média de anos não eleitorais para prefeitos em segundo termo. Finalmente, o coeficiente associado à *dummy* de interação identifica a diferença de valores inscritos em restos a pagar dos prefeitos em primeiro mandato nos anos eleitorais em relação aos prefeitos em segundo mandato nos anos não eleitorais.

Inicialmente, é interessante notar que a inclusão dessas duas novas variáveis ao modelo pouco alterou a significância e sinal dos coeficientes das variáveis de controle. O destaque é a variável de alinhamento com o governador, que passou a ser significativo a 10% para o efeito marginal de restos a pagar não processados.

Novamente, somente restos a pagar processados apresentou significância estatística para variável primeiro mandato, indicando agora que, na média dos anos não eleitorais, prefeitos em primeiro mandato inscrevem valores per capita a mais na ordem de R\$12,80 em relação a prefeitos em segundo mandato.

Quando analisado a *dummy* ano eleitoral, os efeitos marginais associados são todos significantes e negativos. Assim, para anos eleitorais, cidades cujos prefeitos estavam em segundo termo apresentaram queda de R\$12,79 e R\$11,82 nos estoques per capita de restos a pagar não processados e processados, respectivamente, em relação à média dos anos não eleitorais. Este resultado vai ao encontro do que estabelece a LRF, evidenciando que prefeitos em segundo mandato buscaram respeitar a legislação.

Por fim, quanto à interação primeiro mandato e ano eleitoral, esta mostrou-se significativa somente para restos a pagar não processados. Desse modo, pode-se dizer que o resultado sugere que em anos eleitorais, o fato do município ter incumbente em primeiro mandato gerou impacto positivo per capita de R\$3,93 nos restos a pagar não processados em relação aos municípios com prefeitos em segundo mandato nos anos não eleitorais. Caso a elevação do estoque de restos a pagar não processados seja decorrente de despesa empenhada nos dois últimos quadrimestres do ano eleitoral sem contrapartida de receita orçamentária, o prefeito que agiu dessa forma infringiu a LRF.

Tabela 6 - Efeitos marginais da estimação *Tobit* para primeiro mandato, ano eleitoral e interação

Efeitos Marginais (Erro padrão)	Restos a pagar	
	Não processados	Processados
Primeiro mandato	-1,10 (0,83)	12,80 (1,29)***
Ano Eleitoral	-12,79 (0,87)***	-11,82 (1,17)***
Interação	3,93 (1,04)***	-1,95 (1,46)
Alinhamento Presidente	0,67 (0,93)	-0,19 (1,47)
Alinhamento Governador	-1,43 (0,81)*	-0,12 (1,23)
Esquerda	6,72 (1,18)***	3,45 (1,84)*
Índice de fracionalização	17,05 (4,02)***	18,68 (5,97)***
Receita de transferências	0,00 (0,00)***	0,02 (0,00)***
Resultado primário	-0,04 (0,00)***	-0,09 (0,01)***
População	0,00 (0,00)**	0,00 (0,00)
% de jovens	41,94 (10,92)***	-67,36 (17,97)***
% de idosos	-81,50 (30,17)***	16,28 (45,76)
% urbanização	22,12 (2,72)***	39,44 (4,14)***
Tendência	1,70 (0,43)***	-11,05 (0,66)***
Tendência ²	0,19 (0,03)***	0,82 (0,05)***

Significância: *=10%; **=5%; ***=1%

Fonte: elaborado pelo autor.

6. CONCLUSÃO

Este artigo teve como principal objetivo testar a os efeitos dos incentivos eleitorais na inscrição de restos a pagar na dinâmica da contabilidade dos municípios brasileiros. A ideia foi, ao diferenciar prefeitos em primeiro e segundo mandato, tentar encontrar distinções no comportamento dessas variáveis dados os diversos incentivos dos incumbentes durante o mandato e nos anos em que ocorreram eleições. Para isso, foram feitas estimações de um painel balanceado contendo dados eleitorais, fiscais e demográficos para os anos de 2001 a 2012 de mais de três mil prefeituras brasileiras.

Os resultados encontrados sugerem que, para anos não eleitorais, prefeitos em primeiro mandato se diferenciam de prefeitos em segundo mandato na conta restos a pagar processados. Ou seja, municípios cujos incumbentes estavam em primeiro termo apresentaram maiores valores per capita inscritos em restos a pagar processados em relação aos municípios cujos incumbentes estavam em segundo termo.

Já em relação aos anos eleitorais, a diferenciação ocorreu na rubrica restos a pagar não processados, com prefeitos em primeiro mandato elevando inscrição de valores nessa conta nos anos eleitorais comparativamente aos prefeitos em segundo mandato em anos não eleitorais.

De certa forma, os resultados obtidos nesta pesquisa se contrapõem aos encontrados por Besley e Case (1995). Enquanto estes encontraram que incumbentes que não puderam concorrer a reeleição aumentaram gastos, os resultados desta pesquisa sugerem que o aumento de gastos (indiretamente, por meio de restos a pagar) é realizado por incumbentes que podem tentar a reeleição (prefeitos em primeiros mandato) e em anos não eleitorais quando analisados restos a pagar processados e anos eleitorais quando analisados restos a pagar não processados. Assim, este artigo contribui com indícios adicionais ao apresentar evidências de que a instituição de limites de mandato gera incentivos distintos para os prefeitos na gestão orçamentária das prefeituras brasileiras.

Vale observar, entretanto, que as observações encontradas limitam-se para o período e municípios estudados. Trabalhos futuros podem se aproveitar da melhora na transparência fiscal das prefeituras brasileiras para aumentarem o número de municípios da amostra, além de testar adicionalmente se houve mudanças na gestão fiscal municipal após impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016, acusada de desrespeitar a lei orçamentária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESINA, A.; TABELLINI, G. A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, Oxford University Press, v. 57, n. 3, p. 403–414, 1990.

ALVES, D. Gastos com saúde: uma análise por domicílios para a cidade de São Paulo. *Pesq. Plan. Econ.*, v. 31, n. 3, p. 479-494, 2001.

ARVATE, P. R.; AVELINO, G.; LUCINDA, C. R. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 38, n. 4, p. 789–814, 2008.

BANKS, J. S.; SUNDARAM, R. K. Long-lived principals, short-lived agents. *Working Paper*, Rochester Center for Economic Research, 1993.

BARRO, R. J. The control of politicians: an economic model. *Public choice*, Springer, v. 14, n. 1, p. 19–42, 1973.

BESLEY, T.; CASE, A. Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, v. 110, n. 3, p. 769–98, 1995.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *The American Economic Review*, JSTOR, p. 1274–1311, 2011.

JOHNSON, J. M.; CRAIN, W. M. Effects of term limits on fiscal performance: Evidence from democratic nations. *Public Choice*, Springer, v. 119, n. 1-2, p. 73–90, 2004.

KLEIN, F. A.; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, v. 37, p. 21–36, 2015.

LIST, J. A.; STURM, D. M. How elections matter: Theory and evidence from environmental policy. *The Quarterly journal of economics*, Oxford University Press, v. 121, n. 4, p. 1249–1281, 2006.

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, p. 377–397, 2006.

NOGARE, C. D.; RICCIUTI, R. Do term limits affect fiscal policy choices? *European Journal of Political Economy*, Elsevier, v. 27, n. 4, p. 681–692, 2011.

NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. *Revista de Economia Política*, SciELO Brasil, v. 30, n. 1, p. 140–158, 2010.

ROCHA, B. de P.; ROCHA, F. Consolidação fiscal nos estados brasileiros: uma análise de duração. *Nova Economia*, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 18, n. 2, p. 193–223, 2008.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: EdUSP, 2002.

APÊNDICE

Tabela 7 - Coeficientes da estimação *Tobit* para primeiro mandato

Coeficientes (Erro padrão)	Restos a pagar	
	Não processados	Processados
Primeiro mandato	-0,65 (1,78)	15,16 (1,54)***
Alinhamento Presidente	2,86 (2,17)	0,69 (1,82)
Alinhamento Governador	-2,55 (1,87)	0,32 (1,53)
Esquerda	16,08 (2,74)***	4,68 (2,29)**
Índice de fracionalização	38,42 (9,36)***	22,55 (7,41)***
Receita de transferências	0,01 (0,00)***	0,02 (0,00)***
Resultado primário	-0,10 (0,01)***	-0,11 (0,01)***
População	0,00 (0,00)**	0,00 (0,00)
% de jovens	97,24 (25,37)***	-83,88 (22,34)***
% de idosos	-190,36 (70,21)***	18,92 (56,77)
% urbanização	51,47 (6,36)***	49,05 (5,16)***
Tendência	4,74 (1,01)***	-13,53 (0,83)***
Tendência ²	0,33 (0,07)***	0,96 (0,06)***
Constante	-145,99 (11,14)***	66,4 (9,34)***
Obs.	37.728	37.728

Significância: *=10%; **=5%; ***=1%

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 8 - Coeficientes da estimação *Tobit* para primeiro mandato, ano eleitoral e interação

Coeficientes (Erro padrão)	Restos a pagar	
	Não processados	Processados
Primeiro mandato	-2,54 (1,94)	15,89 (1,60)***
Ano Eleitoral	-29,71 (1,99)***	-14,67 (1,44)***
Interação	9,12 (2,44)***	-2,42 (1,82)
Alinhamento Presidente	1,55 (2,16)	-0,24 (1,83)
Alinhamento Governador	-3,32 (1,87)*	-0,15 (1,53)
Esquerda	15,61 (2,74)***	4,29 (2,29)*
Índice de fracionalização	39,60 (9,35)***	23,18 (7,40)***
Receita de transferências	0,01 (0,00)***	0,02 (0,00)***
Resultado primário	-0,10 (0,01)***	-0,11 (0,01)***
População	0,00 (0,00)**	0,00 (0,00)
% de jovens	97,40 (25,36)***	-83,60 (22,35)***
% de idosos	-189,27 (70,20)***	20,20 (56,78)
% urbanização	51,37 (6,36)***	48,95 (5,16)***
Tendência	3,95 (1,01)***	-13,72 (0,83)***
Tendência ²	0,45 (0,07)***	1,02 (0,06)***
Constante	-139,54 (11,13)***	68,58 (9,33)***
Obs.	37.728	37.728

Significância: *=10%; **=5%; ***=1%

Fonte: elaborado pelo autor.

NOTAS

¹ Dados podem ser acessados em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>.

² Dados podem ser acessados em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>.

³ Dados podem ser acessados em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.