

Revista

Cadernos de

Finanças Públicas

2024

Edição Especial



28º PRÊMIO TESOIRO
DE FINANÇAS PÚBLICAS 2023



TESOURO NACIONAL

REELEIÇÃO, REGRAS FISCAIS E FEDERALISMO: EVOLUÇÃO DOS INCENTIVOS ELEITORAIS NO BRASIL

Débora Costa Ferreira

Mauricio Soares Bugarin

RESUMO

Este artigo analisa o efeito da reeleição sobre o comportamento fiscal dos governantes. Para tanto, comparam-se as despesas e receitas de prefeitos de primeiro e de segundo mandatos em eleições apertadas entre 2005 e 2020, por meio da técnica de regressão descontínua. Os resultados indicam tendência mais recente de incremento da sazonalidade dos ciclos políticos orçamentários no decorrer do período analisado, com maior concentração de receitas e gastos nos anos eleitorais em municípios com prefeitos em primeiro termo que enfrentaram eleições concorridas, sobretudo em transferências intergovernamentais e de convênios, despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, concentradas nas funções de educação, desporto e lazer. Portanto, este estudo ressalta a necessidade de aprimoramento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Eleitoral de forma a recuperarem sua capacidade original de controlar o gasto público em período eleitoral, além da importância de endereçar soluções para o atual contexto de desequilíbrios federativos.

Palavras-chave: Ciclos políticos orçamentários. Limites de mandato. Controle eleitoral. Regras fiscais. Federalismo fiscal.

JEL: D72, H77, C14.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. LITERATURA DOS CICLOS POLÍTICOS, CONTROLE ELEITORAL E LIMITE DE MANDATO.....	6
3. CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	11
4. ANÁLISE EMPÍRICA.....	13
4.1 <i>Descrição da base de dados</i>	13
4.2 <i>Estratégia empírica</i>	16
4.3 <i>Resultados</i>	18
4.3.1 <i>Despesas</i>	21
4.3.2 <i>Receitas</i>	25
4.4 <i>Reflexões sobre regras de final de mandato e federalismo fiscal.</i>	28
4.4.1 <i>Efetividade das regras fiscais de final de mandato</i>	28
4.4.2 <i>Federalismo Fiscal</i>	30
5. CONCLUSÕES	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

1. INTRODUÇÃO

Com mais de duas décadas desde a instituição da reeleição e das restrições de final de mandato da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Eleitoral, o Brasil já acumula vasta experiência, dados e *insights* sobre a relação entre incentivos eleitorais e a gestão orçamentária. Nesse contexto, o presente estudo investiga de forma ampla e sistêmica a evolução e funcionamento desses institutos na realidade federativa dos municípios brasileiros, a partir da comparação do comportamento fiscal de prefeitos de primeiro e de segundo mandato em eleições apertadas entre 2005 e 2020.

Para tanto, utiliza-se o método quase-experimental de regressão descontínua (*Regression Discontinuity Design* - RDD) de modo a investigar isoladamente o efeito causal do incentivo eleitoral sobre a realização de gastos públicos – de diversas naturezas e funções – e de obtenção de receitas orçamentárias (sobretudo de transferências) durante o mandato, no contexto do federalismo fiscal brasileiro e das restrições impostas pela LRF e pela Lei Eleitoral. Para observar a evolução dessas estratégias, divide-se a análise em dois períodos: 2005 a 2012 e 2013 a 2020. Os resultados aplicam-se a municípios nos quais as eleições foram decididas por uma pequena margem, apesar de poderem fornecer intuições mais gerais acerca dos incentivos eleitorais.

No primeiro período (2005 a 2012), constatou-se que prefeitos de primeiro mandato gastam mais com relação aos de segundo termo, sobretudo nos anos que precedem as eleições, em uma provável estratégia de antecipação de dispêndios para evitar o descumprimento das regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral e sinalizar bom comportamento fiscal em ano eleitoral, consoante já verificado por Klein e Sakurai (2015) para 2001 a 2008. Esse padrão é especialmente identificado nas despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, bem como nos gastos com saúde, educação, urbanismo, desporto e lazer.

Contudo, de 2013 a 2020, os resultados passaram a evidenciar uma concentração maior de gastos por prefeitos de primeiro mandato no próprio ano eleitoral, se comparado com os de segundo, tanto em termos de despesa total quanto das rubricas específicas em que anteriormente foram constatadas a estratégia de antecipação, sendo esse padrão verificado nas funções de despesas educação, desporto e lazer, legislativa e administração. Tais evidências indicariam a redução da capacidade de a LRF e a Lei Eleitoral suavizarem ciclos orçamentários no decorrer dos últimos anos em municípios com prefeitos em primeiro termo.

Quanto às receitas, verificou-se inicialmente a maior obtenção de receitas correntes por prefeitos de primeiro mandato com relação aos de segundo durante os anos anteriores às elei-

ções, sobretudo no que se referem às transferências correntes intergovernamentais. No caso das transferências correntes de convênios, essas se concentraram no ano eleitoral e, em menor medida, no ano anterior às eleições.

No segundo período, as diferenças de recebimento de recursos em prol dos prefeitos em primeiro termo novamente se concentraram no ano eleitoral para as transferências correntes intergovernamentais, especialmente as da União, e para as transferências de capitais de convênios, inclusive a dos estados. Ao passo que o total das transferências de capital intergovernamentais foi maior no ano das eleições nacionais (segundo ano do mandato). Tal concentração de receitas de transferências em anos eleitorais para municípios com prefeitos em primeiro mandato também explicaria parte dos maiores gastos nesse período, como mera decorrência do fluxo financeiro de liberação de recursos pela União e Estados, na atual lógica de funcionamento do federalismo fiscal brasileiro, em que os municípios são altamente dependentes dessas transferências.

Destarte, o cenário traçado pelos resultados aponta para o incremento dos ciclos orçamentários em face à reeleição nos últimos mandatos de municípios com eleições apertadas, o que prejudica a estabilidade fiscal dos entes subnacionais e cujas causas se ligam a aspectos de efetividade das regras fiscais e de funcionamento do federalismo fiscal.

Sob o primeiro aspecto, evidencia-se a importância das regras fiscais de limitação de mandato para o equilíbrio das contas públicas, de modo a suavizar ciclos orçamentários por motivações eleitorais, conforme previsto pela literatura¹. Nesse sentido, é preciso repensar e harmonizar o arcabouço jurídico atual de modo a revitalizar a força das regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral para coibir uso estratégico do orçamento concentrado em anos eleitorais.

Quanto ao federalismo fiscal, as intuições do estudo se voltam mais uma vez para o problema do pacto federativo brasileiro: municípios altamente dependentes de transferências de recursos, cujos critérios de distribuição parecem estar cada vez mais motivados por aspectos políticos, gerando problemas de imprevisibilidade à gestão local e de descontinuidade das políticas públicas multinível, tendendo ainda a aprofundar desequilíbrios federativos. No ponto, cabe a reflexão acerca das circunstâncias institucionais que conduziram a essa politização, bem como possíveis formas de propiciar maior previsibilidade e estabilidade aos fluxos de transferências aos entes subnacionais. Possíveis ideias perpassam a instituição de arcabouço fiscal de médio prazo e de outros mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de

¹ Rose (2006) e Schneider (2010); Ferreira (2005) para o caso brasileiro.

política fiscal, além de medidas que promovam a transparência e acessibilidade da gestão fiscal, de modo a diminuir a assimetria de informação entre incumbentes e eleitores.

Esse artigo organiza-se em cinco seções. Na seção a seguir, realiza-se breve revisão da literatura de ciclos políticos, controle eleitoral e limite de mandatos. O capítulo três traz o contexto institucional no qual se inserem as análises, seguido do capítulo que apresenta a análise empírica, com descrição dos dados, da estratégia empírica e dos resultados, com breves reflexões sobre as regras fiscais de final de mandato e sobre o federalismo fiscal brasileiro. Enfim, a última seção tece as conclusões do estudo.

2. LITERATURA DOS CICLOS POLÍTICOS, CONTROLE ELEITORAL E LIMITE DE MANDATO

A influência do processo eleitoral no comportamento fiscal dos governos é foco de detida análise da economia política por meio dos modelos de controle eleitoral e de ciclos políticos. Ambos partem do pressuposto da assimetria de informação temporária entre eleitores e incumbentes, mas alcançam conclusões contrapostas acerca dos incentivos que as eleições geram para os governantes quanto à condução da sua política fiscal, sendo que a literatura de limites de mandatos² investiga as diferenças de incentivos entre governantes que podem ou não se reeleger.

A parcela da literatura que estuda os efeitos do controle eleitoral³ defende que o incumbente em primeiro mandato, sob o crivo do controle dos eleitores, teria maiores incentivos a governar de forma fiscalmente responsável e, assim, maximizar suas chances de reeleição. As eleições funcionariam como um freio para essas estratégias oportunistas dos governantes, obrigando-os a alinharem-se às preferências dos eleitores, de modo a reduzir o problema de risco moral no primeiro mandato, postergando meios de extração de renda privada para o segundo termo⁴. Ao passo que governantes em segundo mandato teriam maior tendência a aumentar gastos públicos, por não terem mais incentivos eleitorais, nem a obrigação de arcar com as consequências fiscais negativas geradas por essa estratégia, diante da impossibilidade de se reelegerem.

2 Nogare e Ricciuti (2011), Nakaguma e Brender (2006), Klein e Sakurai (2014).

3 Barro (1973), Ferejohn (1986), Peltzman (1992), Besley e Case (1995), Drazen e Eslava (2010), Ferraz e Finan (2011), Rizqiyati e Setiawan (2022).

4 Parte-se do pressuposto de “voters as fiscal conservatives” de que o eleitor médio seria avesso a aumentos de gastos públicos, sobretudo em períodos eleitorais, punindo incumbentes que usassem essa estratégia, comportamento que tem sido verificado em maior medida em países desenvolvidos e em democracias consolidadas (Peltzman, 1992).

Já a outra parte da literatura que estuda os ciclos políticos orçamentários aponta para o maior uso da estratégia de manipulação do orçamento para gerar condições econômicas favoráveis em períodos próximos às eleições por parte de incumbentes em primeiro mandato⁵, sob a intuição de que valeria a pena aumentar receitas e gastos de maior visibilidade e maior preferência dos eleitores para conseguir sinalizar competência para reeleição, mesmo assumindo o sacrifício de lidar com os efeitos fiscais dessa estratégia no segundo mandato. Daí adviriam os padrões cíclicos de performance fiscal observados empiricamente em diversos países, tanto em termos de aumento de receitas e gastos públicos⁶ quanto de alteração da sua composição na direção daqueles gastos com maior visibilidade para os eleitores⁷.

A explicação dada por Jones, Meloni e Tommasi (2012) para a deterioração da situação fiscal em períodos eleitorais é a de que os eleitores em países federativos, como Argentina, Brasil e Rússia, tendem a demandar mais gastos públicos – “*voters as fiscal liberals*” –, porquanto a forma de financiamento dos bens e serviços públicos, majoritariamente realizado pelos entes centrais, retiraria a noção do seu custo, por ter menor contribuição direta dos eleitores locais para o seu provimento, um fenômeno do tipo “*carona*” (*free riding*).

Nesse âmbito federativo, Alt e Lassen (2006) abriram espaço para estudos sobre a influência do federalismo fiscal e da alocação estratégica de transferências discricionárias nos ciclos políticos locais. Ferreira (2005) incorpora essa lógica ao modelo de Rogoff (1990), identificando que a habilidade de obter mais receitas de transferências interfederativas – motivadas por identificação partidária – pode impedir que ciclos político-orçamentários conduzam à escolha do político mais competente. Nesse contexto, haveria um pico de receitas e gastos no segundo ano de mandato do prefeito em virtude das transferências voluntárias recebidas dos entes “superiores”. De fato, Brollo e Nannicini (2011) encontraram, em análise de RDD para eleições apertadas de 1999 a 2010, que prefeitos alinhados ao Presidente recebem cerca de 40% a mais de transferências discricionárias na área de infraestrutura em anos anteriores às eleições, com maior efeito no caso daqueles em primeiro mandato.

Sob outro aspecto, Rose (2006) e Schneider (2010) indicam como fator determinante do

5 Segundo Rogoff e Sibert (1988), a competência é tida como a capacidade de prover um dado nível de serviços públicos com menos recursos. Segundo o autor, ocorre um equilíbrio separador, no qual o governante competente manipula o orçamento no período pré-eleitoral visando sinalizar sua habilidade e usufrui de receitas de senhoriação depois das eleições, ao passo que o menos habilidoso não consegue a política fiscal com êxito eleitoral.

6 Esses ciclos ocorrem mais em “novas democracias” (Brender e Drazen, 2005) e em países em desenvolvimento (Shi e Svensson, 2006) apesar de também ocorrerem em países desenvolvidos (Alt e Lassen (2006)), tendo sido observados especialmente em despesas de investimentos e infraestrutura.

7 Rogoff (1990) também prevê a alteração da composição dos gastos públicos, aumentando gastos nos elementos mais visíveis e cujos benefícios são percebidos com maior defasagem no tempo.

fenômeno a inexistência ou inefetividade de regras fiscais que coíbam esse comportamento, uma vez que, em suas análises, demonstraram que regras fiscais rígidas e efetivas são importantes limitadores dos ciclos políticos oportunistas. Nesse sentido, Ferreira (2005) defende que a efetividade da LRF seria capaz de arrefecer esses ciclos, proporcionando uma distribuição temporal mais equilibrada do gasto público. Por outro lado, na ausência das limitações da LRF, haveria tendência de grande deterioração fiscal já no primeiro mandato, especialmente no último ano desse mandato.

Os estudos e evidências empíricas no Brasil revelam a complexidade dessa questão em um país federalista em desenvolvimento, no qual a possibilidade de reeleição foi instituída em 1997 (Emenda Constitucional – EC nº 16/1997) e as regras fiscais de final de mandato foram inauguradas no mesmo período, pela Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar – LC nº 101/2000).

Os estudos precursores no Brasil mostravam-se mais otimistas com o funcionamento desses institutos, indicando resultados mais aderentes à literatura de controle eleitoral para os períodos próximos à sua instituição. Em geral, observava-se melhor comportamento fiscal dos incumbentes de primeiro mandato perto das eleições a nível estadual⁸, bem como maior retorno eleitoral dos governantes mais responsáveis fiscalmente. Ainda assim, outros pesquisadores encontraram evidências de diferentes estratégias de manipulação pré-eleitoral já nesse período inicial, estendendo-se para os anos subsequentes.

Em painel dos estados entre 1986 e 2002 e 1989 a 2004, as análises de Nakaguma e Bender (2006, 2010) evidenciaram a ocorrência de ciclos políticos orçamentários, com aumento de gastos totais, de receitas tributárias e de déficit fiscal em anos eleitorais, sendo que tais manipulações foram recompensadas sobretudo por eleitores de estados com menos transparência. Indicaram redução da magnitude desses ciclos no decorrer do período analisado, que poderia ser atribuída ao aprendizado dos eleitores e à evolução das instituições fiscais e democráticas.

A nível municipal, Mendes e Rocha (2004) já encontrava nas eleições municipais de 2000 evidências de que os eleitores tendiam a premiar prefeitos gastadores, reforçando a hipótese de que os eleitores municipais parecem ser “*fiscal liberals*”, bem como aqueles com maior capacidade de obtenção de transferências. Sakurai e Menezes-Filho (2008) também verificam, para os anos de 1988 a 2000, a eficácia da estratégia de aumentar as despesas correntes no ano das

⁸ Analisando dados estaduais de 1991 a 1994, Meneguín (2002) conclui que quanto maior a probabilidade de reeleição dos governadores maior a responsabilidade fiscal, pelo fato de os efeitos negativos de aumentos de gastos em anos eleitorais recaírem sobre o governo futuro, o que foi corroborado pelas análises de Arvate, Avelino e Tavares (2009) sobre dados estaduais de 1990 a 2002, verificando que manipulações pré-eleitorais reduzem a probabilidade de vitória nos estados que apresentam níveis mais elevados de escolaridade.

eleições e, as despesas de capital, nos anos anteriores às eleições, diante do maior período de maturação de investimentos, o que também é identificado por Klein (2010) para as eleições de 2000 e 2004.

Com relação à estratégia de alteração de composição de gastos, essa foi identificada entre 2001 e 2008. Klein e Sakurai (2015) detectaram, por meio de painel balanceado GMM, que prefeitos de primeiro mandato alteram a composição do orçamento em anos eleitorais, concentrando em gastos com maior visibilidade para os eleitores (diminuindo despesas correntes e aumentando despesas de capital), e reduzindo impostos locais, apesar de não haver diferenças significantes de performance fiscal entre primeiro e segundo mandatos. Os autores concluíram que incumbentes em primeiro mandato, mesmo sujeitos a incentivos de desempenhar estratégias oportunistas, tiveram seu ímpeto restringido pela necessidade de sinalização da sua competência e por regras impostas pela LRF para a condução da política fiscal, consideradas efetivas na análise.

São várias as rubricas de maior visibilidade para o eleitor nas quais foram identificados ciclos eleitorais. De 1990 a 2005, Sakurai (2009) evidencia ciclos eleitorais em gastos com saúde, saneamento, assistência e previdência, habitação, urbanismo e transportes. O incremento de despesas de saúde nas eleições de 2000 e 2004 é confirmado por Novaes e Mattos (2010) – em maior medida por prefeitos que se candidatam à reeleição com relação aos de segundo mandato ou aos que não se candidatam –, enquanto os aumentos de gastos com educação e investimentos em anos eleitorais é corroborado pela análise de Videira e Mattos (2011), de 1997 a 2008, com *spillovers* para municípios vizinhos. Nesse sentido, Orair, Gouvêa e Leal (2014) encontraram tendência de expansão de investimentos em períodos anteriores às eleições municipais, com influências do partido e do alinhamento, entre 2002 e 2011, o que também ocorre a nível estadual de 2003 a 2014 (Gonçalves, Funchau e Bezerra Filho, 2017), e em municípios pequenos, de até 5 mil habitantes, entre 2001 e 2012 (Gerigk e Ribeiro, 2018), mas não em municípios grandes, acima de 500 mil habitantes, entre 2005 e 2016, apesar de apresentar ciclos em despesas com pessoal (Gralack, Gerigk e Ribeiro, 202). Enquanto isso, o incremento de gastos sociais foi mapeado por Pereira, Lucas e Resende Filho (2020), em painel municipal de 2005 a 2012, identificando ciclos políticos na execução do Programa Bolsa Família (PBF), no sentido do aumento da oferta do programa nos períodos eleitorais entre 2,0% e 141,8%, com maior intensidade nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste.

Outras evidências indicam que os canais pelos quais se desenvolvem as estratégias eleitorais oportunistas vão além do ano eleitoral, estendendo-se, de forma bastante distribuída, para

períodos anteriores e posteriores ao pleito, inclusive como uma forma de ajuste às limitações da LRF e da Lei Eleitoral. No ponto, Sakurai e Menezes-Filho (2011) encontraram, para os anos de 1989 a 2005, aumento de gastos correntes tanto no ano das eleições quanto no ano anterior e no posterior a elas. Tal estratégia poderia explicar os resultados obtidos por Marciniuk (2016) que, ao analisar dados dos municípios brasileiros entre 2001 e 2012, conclui que prefeitos em primeiro mandato que concorrem à reeleição apresentam melhores indicadores de resultado primário com relação aos de segundo mandato e aos que não concorrem, ao obter maior volume de transferências voluntárias e reduzir gastos com pessoal e investimentos, apesar de aumentar gastos sociais. Ou seja, a maior antecipação dos gastos pelos prefeitos de primeiro mandato permitiria obter melhores resultados em termos de indicadores fiscais, sinalizando competência ao eleitor.

Análises com extensões para anos mais recentes – incluindo períodos após 2012 – confirmam a existência de ciclos políticos orçamentários, com manipulação de rubricas específicas de preferência do eleitor e maior fluxo de recursos especialmente em anos eleitorais.

As manipulações em períodos eleitorais continuaram claras. O aumento de investimentos e empréstimos no ano das eleições municipais foi evidenciado por Crispim *et al* (2021) entre 2000 e 2016, com intensidade dependente do alinhamento com outros níveis de governo. Schettini e Terra (2019) foi o primeiro a evidenciar esses ciclos por meio de regressão descontínua, especificamente nas contribuições para o Regime Próprio de Previdência de Servidores Públicos – RPPS sobre a remuneração bruta nos anos eleitorais de 2004, 2008, 2012 e 2016. Encontraram que prefeitos em primeiro mandato reduziram as contribuições para os RPPS no ano eleitoral, sendo que essa estratégia aumentaria suas probabilidades de reeleição. Bartoluzzio e Anjos (2020) identificaram que, nas eleições municipais de 2004 a 2016, os eleitores recompensaram aumento de investimentos desde que seu impacto estivesse dentro de limites de déficits aceitáveis. De 2000 a 2016, Magdaleno, Leutenschlage e Wink Jr (2022) observaram que elevações nos gastos com saúde, lazer, educação, e proteção social também levaram a uma maior probabilidade de reeleição em certos casos.

Enfim, sob o aspecto financeiro, Fiirst *et al.* (2019) identificaram em municípios paranaenses de 2013 a 2016 maior desempenho financeiro em anos eleitorais, o que permitiria ao gestor usar essa sobra como uma das fontes de recursos para cobrir aberturas de créditos adicionais, tendo maior margem para aumentar despesas próximo às eleições. Esse resultado foi corroborado por Rocha, Araújo e Brunozi Jr. (2021), com evidências de melhor situação fiscal em anos eleitorais e subsequente queda no ano seguinte.

Diante dessa multiplicidade de estudos, com diferentes recortes temporais e temáticos e limitações em termos de inferência causal, a literatura ainda carece de análise mais ampla e sistêmica da experiência brasileira com a reeleição e com as regras de limitação de mandato vigentes no contexto federativo. Também há espaço para investigações acerca da evolução do funcionamento desses institutos no decorrer do tempo, partindo da base teórica acima apresentada e de estratégia empírica construída a partir de fonte crível de variação exógena nos incentivos eleitorais. É o que se propõe no presente estudo, cuja contextualização a seguir introduz a complexidade do contexto de análise.

3. CONTEXTO INSTITUCIONAL

O Brasil é considerado uma democracia “jovem” com sistema presidencialista e que adota o federalismo em três níveis: União, estados e municípios. Apesar de haver grande quantidade de competências compartilhadas pelos entes, é no governo municipal que se concentra a maior parte das responsabilidades pela provisão de serviços públicos de interesse local, razão por que o prefeito é visto como maior responsável pela performance governamental percebida pela população. Contudo, o município é altamente dependente de transferências interfederativas⁹, que se dividem em obrigatórias (com previsão constitucional ou legal) e discricionárias (decorrentes de convênios e emendas parlamentares), sendo que a dinâmica dessa última modalidade é muito dependente de alianças político-partidárias com atores a nível federal e estadual, conforme explicitado por Brollo e Nannicini (2011), Marciniuk (2016) e Ferreira (2005).

Nos últimos anos, mudanças institucionais relevantes afetaram a lógica e o fluxo dessa distribuição de recursos para municípios. Em primeiro lugar, desde a Emenda Constitucional nº 86/2015 tem havido forte processo de fortalecimento do poder do Legislativo sobre o orçamento, com parcela cada vez maior dos recursos federais discricionários alocados por parlamentares, a partir de critérios político-partidários, o que muda o perfil e o tempo das transferências (Faria, 2022). Por exemplo, a criação da modalidade das transferências especiais buscou contornar a burocracia e demora da liberação de recursos de convênios a partir da transferência direta para a conta de estados e municípios indicados pelos parlamentares. Segundo, a proibição do financiamento privado de campanha pelo Supremo Tribunal Federal (STF) também em 2015 afetou o funcionamento do fluxo financeiro para eleições, aumentando o incentivo do uso do

⁹ Que correspondem a 80% das receitas primárias de municípios pequenos e 51% em municípios médios e grandes, segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios, disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 03/10/2023.

orçamento por motivações eleitorais pelos incumbentes, inclusive o das transferências interferativas, uma vez que o fluxo de recursos privados para tanto foi interrompido. Assim, essas mudanças indicam tendência de ampliação da fatia das transferências intergovernamentais distribuída por critérios eleitorais.

As eleições ocorrem em datas fixas a cada quatro anos, sendo que a possibilidade de reeleição para mais um mandato subsequente surgiu com a Emenda Constitucional nº 19, de 1997, e foi possível a partir das eleições de 2000. Desde então, não houve alterações significativas nas regras de limites de mandatos. Importante destacar também que as eleições municipais ocorrem dois anos após as eleições federais e estaduais, seguindo essa intercalação: no segundo ano de mandato dos prefeitos ocorrem eleições a nível federal e estadual.

No mesmo período em que foi permitida a reeleição, também foram editadas duas leis que tinham como objetivo restringir o comportamento oportunista dos governantes em final de mandato: a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

A Lei Eleitoral impôs restrições aos agentes públicos de cessão ou uso de bens públicos móveis ou imóveis, bem como de materiais ou serviços custeados pelo governo; e de distribuição gratuita de bens e serviços públicos, em situações que possam afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos¹⁰. Especificamente nos três meses antes das eleições, proibiram-se aumentos de gastos com pessoal e com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos; recebimento de transferências voluntárias; contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos e de comparecimento dos candidatos em inaugurações de obras públicas¹¹. O descumprimento dessas vedações implica em cassação do registro ou do diploma, além de multa, duplicada a cada reincidência. Ademais, caracteriza-se como ato de improbidade administrativa¹².

Já a LRF proibiu (i) a contratação de obrigações que se estendam a anos seguintes sem suficiente disponibilidade de caixa, nos dois últimos quadrimestres¹³; (ii) o aumento de gastos

10 Art. 73, II e IV, da Lei Eleitoral. O §10º desse artigo esclarece que essa distribuição gratuita fica proibida no ano eleitoral.

11 Art. 73, V e VI, 75 e 77 da Lei Eleitoral. No caso das transferências voluntárias, são ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. Também há proibição de empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade que excedam a seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três últimos anos que antecedem o pleito (Art. 73, VII).

12 Art. 73, §§5º a 7º, da Lei Eleitoral.

13 Art. 42 da LRF. O desrespeito dessa regra configura crime previsto no art. 359-C do Código Penal, com pena de reclusão, de um a 4 quatro anos.

com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo ou com parcelas a serem pagas em anos seguintes¹⁴, (iii) a obtenção de empréstimos nos últimos 120 dias¹⁵; e (iv) a operação de crédito por antecipação de receitas orçamentárias (ARO) no último ano do mandato¹⁶.

A LRF também estabeleceu uma série de indicadores fiscais (de resultado primário, por exemplo) e limitadores de gastos com pessoal e de endividamento durante todo o mandato, com vistas a alinhar os incentivos dos governantes com os princípios da condução responsável das contas públicas.

De todo modo, especialistas apontam que o atual arcabouço fiscal vem se exaurindo em virtude da excessiva constitucionalização de regras fiscais em processo disfuncional, sem devida harmonização com as normas já existentes, o que aprofunda as inconsistências, incoerências e contradições do sistema¹⁷, além da complexidade que as decisões do STF sobre federalismo adicionam (Echeverria e Ribeiro, 2018). Em estudo realizado pela OCDE com 15 federações, o Brasil é o país que apresenta arcabouço fiscal mais robusto e o mais incoerente (Blöchliger e Kantorowicz, 2015). Há propostas de harmonização e consolidação das regras fiscais em um novo código de finanças públicas, sem, contudo, terem perspectiva de aprovação no curto prazo.

4. ANÁLISE EMPÍRICA

Nesta seção, apresentam-se os dados utilizados nas análises, a estratégia empírica e suas justificativas, bem como os resultados alcançados e breves reflexões acerca das regras fiscais vigentes e o atual modelo de federalismo fiscal.

4.1 Descrição da base de dados

Na presente análise, utilizam-se dados de municípios brasileiros cujos prefeitos concorreram à reeleição para o período de 2005 a 2020, englobando o total de quatro mandatos e quatro eleições regulares nas quais já era possível a reeleição (2008, 2012, 2016 e 2020). Parte-se do

14 Art. 21, II, III e IV, “a”, da LRF.

15 Os arts. 24, §4º, e 31, §3º, da LRF preveem aplicação imediata das punições quando for ultrapassado o limite de despesa com pessoal e de endividamento no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, quais sejam: proibição de receber transferências voluntárias, obter garantias de outros entes e contratar operações de crédito.

16 Art. 38, IV, “b”, da LRF.

17 Em 2022, já havia 80 regras orçamentárias na Constituição, 70 em leis complementares e 21 em resoluções do Congresso Nacional (Couri, 2023).

ano de 2005, em vistas de uma série de alterações nos dados fiscais implementados pela reforma orçamentária, com mudança na classificação funcional-programática e, portanto, ruptura da série histórica durante o mandato de 2001 a 2004.

Na base do Repositório de Dados Eleitorais¹⁸, do Tribunal Superior Eleitoral, foram coletadas informações sobre os candidatos às eleições municipais do período em análise e sobre os prefeitos eleitos para os respectivos mandatos, incluindo a margem de votos¹⁹, se estava em primeiro ou segundo mandato, partido, sexo, idade, escolaridade e alinhamento ao governador e ao presidente. A tabela 1 apresenta dados sobre reeleição dos municípios brasileiros para as eleições de 2000 a 2020, evidenciando que 38% a 77% dos prefeitos em primeiro mandato concorreram à reeleição (com queda consistente desde 2004), enquanto somente 47 a 66% desses de fato foram reeleitos:

Tabela 1 – Reeleição nos municípios de 2000 a 2016

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Prefeitos em 1º mandato	5.407	3.418	4.134	3.456	4.218	4.612
Incumbentes que concorreram à reeleição	3.732	2.433	3.197	2.511	2.706	1.741
Incumbentes reeleitos	2.135	1.368	2.131	1.388	1.279	975
Número de observações	5.407	5.555	5.521	5.529	5.568	5.587

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Já a tabela 2 explicita que as porcentagens de municípios com eleições apertadas na base (margens de 5, 10 e 20%²⁰) são similares ao longo do tempo analisado, com ligeira queda a partir de 2008:

18 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em 02/03/2023.

19 Obtida por meio da diferença na fração de votos entre o incumbente e o seu melhor oponente (segundo ou primeiro colocado). Assim, a margem será positiva se o incumbente vencer as eleições e negativa se ele perder. Utiliza-se como corte definido em zero (c=0). Municípios em que houve empate ou com eleições suplementares foram excluídos da amostra.

20 Em geral, observou-se que o algoritmo de seleção da banda ótima selecionava janelas de margem entre 5 e 20%.

Tabela 2 – Municípios com eleições apertadas

Ano eleitoral	Margem menor que 5%	Margem menor que 10%	Margem menor que 20%
2004	22,35%	42,59%	70,01%
2008	24,94%	47,44%	75,84%
2012	24,49%	45,54%	72,98%
2016	20,23%	20,23%	63,81%
2020	19,73%	19,73%	64,03%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

As variáveis fiscais foram obtidas por meio das bases da Secretaria do Tesouro Nacional, especificamente da base de dados Finanças Públicas do Brasil (Finbra), por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). De 2005 a 2012, extraíram-se informações das declarações de contas anuais dos municípios na base de dados anual consolidada²¹. A partir de 2013, esses mesmos dados foram extraídos do próprio Siconfi, nas Declarações de Contas Anuais (DCA)²².

Com a implantação do Siconfi em 2014 para dados a partir de 2013, houve automatização da coleta de dados e unificação obrigatória dos planos de contas de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), o que propiciou maior confiabilidade dos dados, a despeito de diversas limitações no preenchimento, como as evidenciadas pelo Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi²³. Em razão dessa quebra estrutural, preferiu-se dividir a análise em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020), de modo a permitir comparabilidade mais precisa das análises. As rubricas fiscais selecionadas para análise são as que se ligam a algum tipo de restrição da LRF e da Lei Eleitoral ou que evidenciam maior probabilidade de manipulação segundo a literatura²⁴.

21 Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2003/26>. Acesso em: 20/05/2023. Nas planilhas em Access, os dados foram extraídos das abas “Despesa Consulta”, “Receita Consulta” e “Dfuncao”.

22 Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em 20/05/2023. As informações sobre despesas e receitas municipais foram obtidas especificamente nos anexos I-C (Receitas Orçamentárias), I-D (Despesas Orçamentárias) e I-E (Despesas por Função).

23 Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br>. Acesso em 19/09/2023.

24 Quanto às restrições, as despesas com pessoal relacionam-se às restrições de aumento de gastos nos três últimos meses do último mandato e nos últimos 180 dias; as despesas com material de consumo e as rubricas de outros serviços de pessoas físicas e jurídicas, às restrições de cessão de materiais e serviços custeados por recursos públicos; as despesas de distribuição gratuita, à proibição de cessão de materiais de distribuição gratuita, especialmente no ano eleitoral; as inversões financeiras, à impossibilidade de cessão de bens móveis e imóveis; as despesas de investimentos e de obras e instalações, à restrição de comparecimento em inaugurações e obras públicas; os gastos com comunicações, à proibição de aumento de gastos com publicidade especialmente em anos eleitorais e nos três últimos meses desse ano; os gastos com cultura e lazer, à impossibilidade de contratação de shows com recursos públicos nos três meses próximos ao pleito, as receitas de transferências intergovernamentais e de convênios, à vedação de recebimento de transferência voluntárias também nos últimos três meses; e as receitas de operações de crédito, às restrições relacionadas a empréstimos.

Tais variáveis são analisadas em termos reais *per capita* e deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de 2021.

Enfim, as variáveis socioeconômicas advêm das bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente do Censo Demográfico²⁵ e do Programa Nacional de Pesquisas Contínuas por Amostra de Domicílios (PNAD)²⁶. Essas são usadas a valores históricos para testar a comparabilidade entre Municípios cujos prefeitos obtiveram margem de votação próxima a zero, conforme explicado à frente.

4.2 Estratégia empírica

Como estratégia empírica, utiliza-se a técnica de regressão descontínua (*regression discontinuity design* - RDD) para analisar o efeito causal isolado dos incentivos eleitorais em diferentes rubricas de despesas e receitas entre 2005 e 2020. Esse período engloba quatro mandatos municipais: 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016 e 2017-2020. Conforme já mencionado, dividiremos a análise em dois períodos: 2005 a 2012 e 2013 a 2020.

O método consiste em comparar a performance fiscal de prefeituras em que os prefeitos que venceram por muito pouco (indo para o segundo mandato) com aquelas em que os prefeitos perderam por muito pouco (entrando um novo prefeito de primeiro mandato), de modo a capturar o efeito isolado dos incentivos eleitorais sobre a gestão orçamentária, a partir de fonte crível de variação exógena nos incentivos eleitorais. O uso dessa técnica visa a contornar o problema de endogeneidade causado por variáveis omitidas. No caso, ao comparar prefeitos de primeiro e segundo mandatos não conseguimos capturar a influência de variáveis não observáveis, como, por exemplo, a experiência e habilidade política ou crises econômicas, o que pode gerar viés e diminuir a confiabilidade dos resultados. Ou seja, eventuais diferenças encontradas no volume de despesas e receitas entre primeiro e segundo mandatos em análises descritivas, de painel ou outras técnicas econométricas poderiam ser explicadas em maior ou menor medida por essas variáveis omitidas, prejudicando a precisão dos resultados.

Nesse caso, o RDD aprimora a validade interna da estratégia empírica, uma vez que acomoda o problema de variáveis omitidas (as quais variam ou não no tempo) a partir de fonte de exogeneidade ínsita ao processo eleitoral. Seguindo Lee (2008) e Fowler e Hall (2014),

25 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em 10/04/2023.

26 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em 10/04/2023.

o método funciona como um quase-experimento, dado que o resultado de vencer ou perder eleições apertadas seria determinado por fatores aleatórios e exógenos, podendo-se comparar municípios similares sob os demais aspectos exceto pelo fato de que alguns têm prefeitos em primeiro mandato enquanto outros estão sendo governados por prefeitos em segundo termo em eleições apertadas. Por isso, tal estratégia tem sido amplamente utilizada e aceita nas análises de limites de mandato, sobretudo no Brasil, cujas regras eleitorais aplicam-se indeterminada e aprioristicamente em todos os 5.568 municípios²⁷.

No presente caso, é adequada a estimação via RDD *sharp*, porquanto todos os municípios cujos incumbentes obtiveram margem de votos positiva possuem prefeitos em segundo mandato, enquanto naqueles cuja margem foi negativa há prefeitos em primeiro mandato, havendo clara descontinuidade em volta do corte.

Seja X_i a margem de vitória do incumbente nas eleições do município i ; D_i a *dummy* de tratamento que possui valor 1 quando a margem é positiva e 0 quando é negativa; e Y_i as variáveis fiscais de análise, com $Y_i(1)$ no caso de municípios com prefeitos em segundo mandato (com tratamento) e $Y_i(0)$ naqueles cujos prefeitos encontram-se no primeiro mandato (sem tratamento). A partir daí, temos que o efeito do tratamento na média é dado por $E[Y_i(1)-Y_i(0)]$.

Desse modo, como há alteração descontínua no status do tratamento a partir de $X_i=0$, é possível obter o efeito causal local próximo à margem:

$$E [X_i=0] = \lim_{\epsilon \downarrow 0} E [X_i = \epsilon] - \lim_{\epsilon \uparrow 0} E [X_i = \epsilon]$$

Aplicam-se regressões locais dos dois lados do corte, obtendo a diferença entre seus estimadores e verificando se os resultados são estatisticamente significantes. Nessa análise, utilizam-se modelos não paramétricos, os quais rodam algoritmos para determinar a banda que minimizam o erro quadrático, com polinômios de primeira e segunda ordem, conforme orienta Lee e Lemieux (2010) e Gelman e Imbens (2019)²⁸.

No presente estudo, as análises de RDD são feitas para diversas rubricas de despesas e receitas, para todo o período do mandato (quatro anos – A1 a A4); para o ano posterior às eleições (primeiro ano do mandato - A1); para o ano intermediário (segundo ano - A2); para o ano anterior às eleições (terceiro ano - A3); para o ano eleitoral (quarto ano – A4) e para anos não eleitorais (A1 a A3). Dessa forma, será possível avaliar eventuais diferenças de comportamento

27 Citem-se alguns trabalhos que utilizaram RDD: Ferraz e Finan (2011), Brollo e Nannicini (2011), Schettini e Terra (2019), Castro, Mattos e Patriota (2021).

28 Nas análises optou-se por utilizar o procedimento padrão de seleção de banda ótima (mserd – MSE-optimal bandwidth selector), a estimação robusta à heterocedasticidade e a distribuição kernel triangular.

fiscal ao longo do mandato que decorreriam dos distintos incentivos que incidem sobre prefeitos de primeiro e segundo mandatos em eleições apertadas.

Para demonstrar a validade do modelo, é necessário proceder a dois principais testes da estratégia de identificação. O primeiro deles é sugerido por McCrary (2008): para confirmar a inexistência de manipulação, deve-se verificar que não há descontinuidades na variável de atribuição (margem de vitória) no corte ($X_i=0$). Isso porque a variação aleatória é consequência direta da incapacidade de os agentes controlarem a variável de atribuição ao redor do *cut-off*. O segundo teste é proposto por Lee (2008), também chamado de teste de covariâncias, referente à análise da inexistência de descontinuidade das características pré-determinadas e observáveis dos municípios antes e depois do corte. A ideia é mostrar que os municípios em volta desse corte são realmente comparáveis entre si, não havendo diferenças significantes em outras características que podem enviesar a mensuração do efeito do tratamento. Neste estudo, o teste foi aplicado sobre variáveis socioeconômicas²⁹, políticas³⁰ e fiscais³¹ dos municípios.

4.3 Resultados

Inicialmente, os testes da estratégia de identificação demonstraram a adequação da análise proposta e dos dados coletados ao método utilizado. A figura 1 explicita visualmente a continuidade da margem, corroborada pelo resultado não significativo do RDD da densidade sobre a margem de votos³².

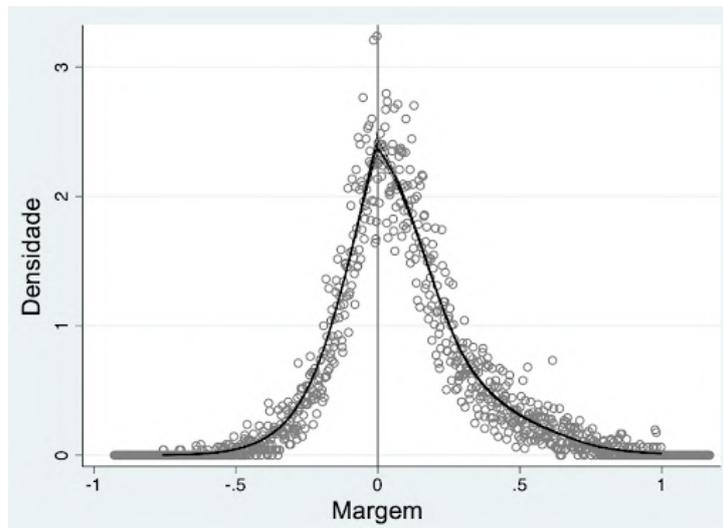
29 PIB (2012), Log população (2012), IDH (2010), Índice de gini (2010), IFDM (2012), % População urbana (2010), % idosos (2010), % população economicamente ativa (Censo - 2010), Densidade populacional (Censo - 2010), Taxa de analfabetismo (18 ou +) (Censo - 2010), % de 18 anos ou mais de idade com ensino médio completo (Censo - 2010), Renda per capita (2010), % mulheres (Censo - 2010), % acesso água canalizada (Censo - 2010), % escoamento sanitário adequado (Censo - 2010), % iluminação elétrica (Censo - 2010), % coleta de lixo (Censo - 2010), Taxa de desemprego 2010.

30 Características do prefeito: Idade (TSE - 2000 a 2020); Sexo - proporção de homens (TSE- 2000 a 2020); Escolaridade - proporção de prefeitos com ensino médio completo e ensino superior completo (TSE- 2000 a 2020); Colig partido do presidente (TSE- 2000 a 2020); Colig partido do governador (TSE- 2000 a 2020).

31 Variáveis fiscais de 1997 (ano anterior à emenda de reeleição): gasto total, resultado primário, receitas totais, despesas correntes, despesas de capital, transferências intergovernamentais.

32 P-valor do rddensity foi de 0,68, ou seja, não significativa a 10%, confirmando que não há evidências de descontinuidade no corte.

Figura 1 – Histograma da margem de vitória de 2005 a 2020



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

No teste de covariância não foram identificadas descontinuidades das características pré-determinadas e observáveis dos municípios, exceto pela variável idade do prefeito, que foi incorporada às regressões como controle. A tabela 3 apresenta as tabelas dos resultados das análises³³. Dessa forma, evidencia-se que cidades próximas ao corte ($\text{margem}=0$) possuem características socioeconômicas, políticas e fiscais muito similares, permitindo a comparação estatística entre elas.

33 Para melhor ajuste aos dados socioeconômicos – em geral de 2010 ou 2012 –, utilizou-se a margem de vitória das eleições mais próximas para a análise (margem de 2012). Nesse mesmo sentido, as regressões com variáveis fiscais de 1997 tiveram como variável de atribuição a margem mais próxima da amostra (2004). Essas escolhas seguiram as análises de Lehmann e Matarazzo (2018). Como havia dados das características dos prefeitos para todas as eleições, procedeu-se à análise com a margem de todas as eleições do período (2008, 2012, 2016 e 2020).

Tabela 3 – Análise de covariadas

Variável de atribuição	Variável de análise	Coefficiente	Desvio Padrão	Nº observações
Margem 2012	PIB	-68898111.1	(-0.35)	2327
	Log da população	-0.0381	(-0.24)	2327
	IDHM	0.000786	(0.07)	2325
	Índice de Gini	-0.00653	(-0.62)	2327
	IFDM	0.00639	(0.34)	2305
	% Pop. Urbana	5.007	(1.56)	2325
	% Pop. Idosa	-0.0732	(-0.15)	2325
	% Pop. Econom. Ativa	-1.418	(-0.95)	2325
	Log da densidade populacional	0.0144	(0.06)	2325
	Taxa de analfabetismo	-0.989	(-0.61)	2325
	% Pop. Ensino médio	1.986	(1.53)	2325
	Renda per capita	1.084	(0.03)	2325
	% Prop. Mulheres	0.130	(0.56)	2325
	População total	-7970.7	(-1.07)	2325
	% Pop. c/ água encanada	0.337	(0.14)	2325
	% Pop. c/ esc. Sanitário	1.317	(0.39)	2325
	% Pop. domicílios c. energia	-0.392	(-0.33)	2325
	% Pop. Dom. c/ coleta de lixo	-1.378	(-0.78)	2325
	Taxa de desemprego	0.937	(1.35)	2325
Margem de 2008, 2012, 2016 e 2020	Sexo	0.0262	(1.06)	12116
	Idade	2.441***	(3.30)	12079
	Ensino médio completo ou mais	0.0334	(1.02)	12106
	Ensino médio completo ou mais	0.00371	(0.09)	12106
	Alinhamento com o Presidente	0.0274	(1.41)	12120
	Alinhamento com o Governador	0.0550	(1.94)	12120
Margem 2004	Déficit de 1996	12.15	(1.47)	961
	Receita total de 1996	0.103	(0.71)	961
	Receita de impostos de 1996	0.807	(1.91)	955
	Transferências correntes de 1996	0.0750	(0.54)	960
	Operações de crédito de 1996	-0.513	(-0.67)	248
	Receitas patrimoniais de 1996	-0.238	(-0.32)	459
	Transferências de capital de 1996	0.155	(0.24)	611
	Transf. de cap. da União de 1996	0.818	(0.65)	325
	Transf. de cap. de estados de 1996	-1.346	(-1.46)	255
	Total de despesas de 1996	0.117	(0.78)	961
	Despesas correntes de 1996	0.131	(0.89)	959
	Investimentos de 1996	0.499	(1.80)	958

Obs.: $p < 0,001$ é representado por ***, $p < 0,05$ por ** e $p < 0,1$ por *. Foram utilizados os resultados robustos à heterocedasticidade.

Os resultados a seguir apresentados encontram-se em reais *per capita*, a valores atualizados a preços de 2021. O valor dos coeficientes significa a diferença na média de gastos e recebimento de receitas de prefeitos de primeiro e segundo mandato próximo ao corte, obtidas a partir das regressões locais de ambos os lados. Dessa forma, quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas gastam mais ou recebem mais receitas do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores gastos e receitas por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro.

Inicialmente, apresentam-se os resultados das análises sobre as despesas classificadas por grupo de natureza de despesa e por função. Em seguida, passa-se à análise das receitas classificadas por natureza de receita. As tabelas 4, 5 e 6 trazem a síntese simplificada dos resultados, de modo a facilitar sua interpretação. Nelas constam apenas os menores coeficientes (em reais *per capita*) dos resultados significantes com p-valor até 10% obtidos nas regressões descontínuas de polinômio 1 e 2. Ressalta-se que todos os resultados a seguir apresentados restringem-se a municípios cujas eleições foram decididas por pequena margem de votos (em geral, entre 5 e 20%).

4.3.1. Despesas

A tabela 4 sumariza os resultados relativos às despesas por grupo de natureza de despesas (GND):

Tabela 4 – Regressões descontínuas para despesas por natureza

Despesas por natureza	2005 a 2012						2013 a 2020					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Despesa total	-302	-310	-295	-356		-368	-93				-236	
Despesas Correntes	-222	-276	-228	-297		-277	-134				-308	
Despesas c/ Pessoal	-96	-140		-122		-127					-132	
Juros e Encargos	-1,3											
Outras despesas correntes	-134	-130	-150	-167			-47				-120	
Consultoria	-2	-4	-4			-4	-4				-7	
Material de Consumo	-24					-37	-40				-91	
Material de Distrib. Gratuita							-15	-1	-1	-16	-14	-15
Passagens	-3					-4	-4					
Outros Serviços de P. Físicas	+17					+42	+12					
Outros Serviços de P. Jurídica	-124	-84	-110	-95	-7	-115						
4												
Despesa de Capital	-78			-110		-85	-46				-79	-29
Investimentos	-88			-79		-99	-46				-90	-35
Obras e Instalações	-38					-54	-24				-56	
Equipamentos e material permanente	-26		-29	-28		-31	-21				-38	-9
Inversões financeiras					-2					+30		
Amortização da dívida	+5		+8	+8								

Fonte: elaboração própria. Resultados em Reais *per capita*.

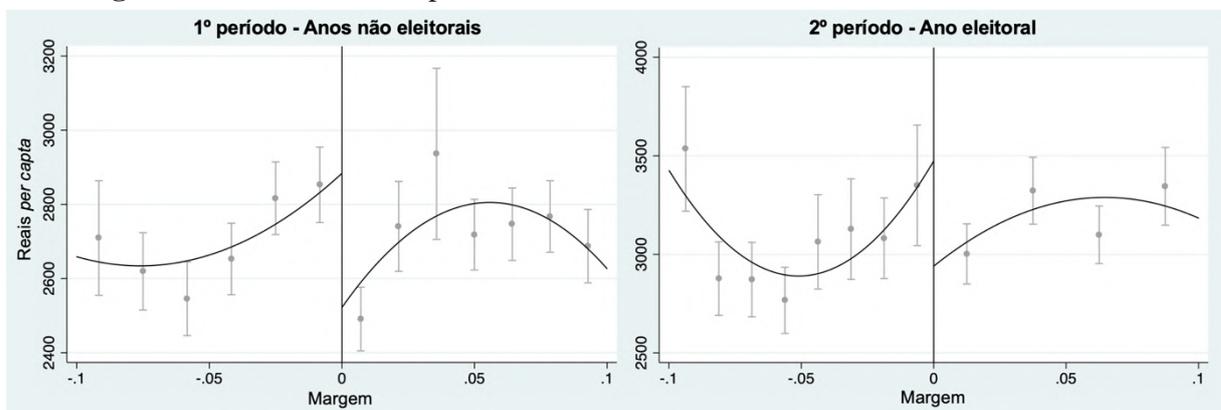
Quanto às distinções dos padrões de gastos, os resultados explicitam diferenças consideráveis entre primeiro e segundo períodos. No primeiro período (2005 a 2012) há uma clara estratégia de antecipação de gastos dos prefeitos de primeiro mandato vis a vis aos de segundo: prefeitos de primeiro mandato gastam mais nos anos anteriores às eleições (primeiro a terceiro anos do mandato), tanto em termos de gastos totais, quanto nas rubricas específicas de despesas correntes, especificamente nas despesas com pessoal e nas outras despesas correntes, e nas despesas de capital, em especial as de investimentos. Esses resultados estão em linha com as previsões teóricas de Ferreira (2005) e com as evidências encontradas por Sakurai e Menezes-Filho (2011) e Klein e Sakurai (2015), de maior distribuição de gastos do incumbente com incentivos eleitorais visando a respeitar as regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral e a sinalizar competência ao eleitor, resultando nos melhores indicadores fiscais observados por

Marciniuk (2016).

Enquanto isso, no segundo período (2013 a 2020), constata-se a concentração da diferença de padrão de gastos no ano eleitoral em termos gerais e nesses mesmos tipos de despesas. Ou seja, prefeitos de primeiro mandato gastam mais em anos eleitorais do que os de segundo, especialmente com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, apesar de todas essas despesas se relacionarem, ainda que indiretamente, com regras restritivas de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral, indicando uma possível redução da sua efetividade.

Os gráficos da figura 2 explicitam visualmente as descontinuidades das despesas totais nos anos não eleitorais no primeiro período e nos anos eleitorais no segundo:

Figura 2 – RDD sobre despesas totais em anos eleitorais e não eleitorais



Fonte: elaboração própria.

Em geral, no contexto de eleições apertadas, os governos de prefeitos de primeiro mandato apresentam mais dispêndios do que os de segundo. No entanto, os prefeitos de segundo mandato gastaram mais com outros serviços de pessoas físicas nos dois períodos (em maior medida no primeiro), com amortização da dívida no primeiro período e com inversões financeiras para o terceiro ano no segundo período, podendo indicar tendência de saneamento das contas e patronagem. Na maioria das rubricas observa-se a redução dessa diferença de gastos em todo mandato (A1-A4) do primeiro período para o segundo, exceto nas despesas de consultoria e de material de consumo.

Outras conclusões complementares também podem ser extraídas das análises. Observa-se que prefeitos de primeiro mandato passam a gastar mais com materiais de distribuição gratuita durante todos os anos de seu governo no segundo período, apesar de a Lei Eleitoral proibir essa prática, especialmente no ano das eleições. Por outro lado, a rubrica outros serviços de pessoa jurídica, mais utilizada pelos prefeitos de primeiro termo em todos os anos do mandato inicial-

mente, também perde relevância no segundo período.

Passando para a análise das despesas classificadas por função, a Tabela 5 proporciona melhor noção das dinâmicas de gastos de primeiro e segundo mandatos em diferentes áreas de atuação pública.

Tabela 5 – Regressões descontínuas para despesas por função

Despesas por função	2005 a 2012						2013 a 2020					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Saúde	-69	-88	-50	-100		-84						
Trabalho	+3		+5			+3						
Educação	-80	-100	-102	-108		-92	-49				-93	
Cultura												
Cidadania												
Urbanismo			-41		+52	-25						
Habitação												
Saneamento	-16											
G. Ambiental												+6
Ciência/Tecnol.	+0,38						+24	+19				
Agricultura	-8						-19					
Org. Agrária												
Indústria	-1											
Comércio e Serv.												
Comunicações						-1,5			+4			
Energia												
Transporte							-38					-31
Desporto/Lazer	-8	-5		-16			-5				-11	
Enc. Especiais							-23					-28
Legislativa	-8						-10				-25	
Judiciária							+15					+18
Essenc. à Just.					-2		+18					
Administração											-71	
Segurança Púb.												
Assistência Soc.												
Previdência Soc.	-7					-12						

Fonte: elaboração própria. Resultados em Reais *per capita*.

Novamente, observa-se o padrão de antecipação da diferença de gastos entre primeiro e segundo mandatos no primeiro período e de concentração no ano eleitoral no segundo período, especialmente nos gastos com educação, desporto e lazer; havendo antecipação de gastos no

primeiro período com despesas de saúde e urbanismo³⁴. A maior concentração de gastos em anos eleitorais no segundo período por prefeitos de primeiro mandato também ocorre para as funções legislativa e de administração, apontando para uma estratégia mais autorreferenciada, de mudança de foco das políticas públicas locais para a própria máquina pública.

Os resultados indicam que prefeitos de primeiro mandato focam mais esforços de gastos nos dois períodos com educação, desporto e lazer, funções legislativas e agricultura; no primeiro período com saúde, previdência social, urbanismo, saneamento e indústria; e no segundo período com transporte, administração e encargos especiais³⁵. Já os prefeitos de segundo mandato canalizam mais dispêndios no primeiro período para trabalho e urbanismo (no último ano de mandato); no segundo período para gestão ambiental (nos anos não eleitorais), comunicações (no segundo ano de mandato), funções judiciárias e essencial à justiça; e em todo período e de forma crescente para gastos em ciência e tecnologia. O crescimento dessa última função pode ter sido motivado pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, que passou a permitir a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra no âmbito dessas despesas sem necessidade de autorização legislativa, ou seja, sem custos de transação relacionados ao controle legislativo.

4.3.2. Receitas

As análises relativas às receitas por natureza de despesa encontram-se consolidadas na tabela 6, fornecendo insights sobre os diferentes fluxos de recursos entre municípios em primeiro e segundo termo.

34 Como visto, ciclos políticos nessas despesas já haviam sido mapeados por Sakurai (2009), Novaes e Mattos (2010) e Magdaleno, Leutenschlage e Wink Jr (2022).

35 Englobam despesas às quais não se possa associar um bem ou serviço, como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins.

Tabela 6 – Regressões descontínuas para receitas por natureza

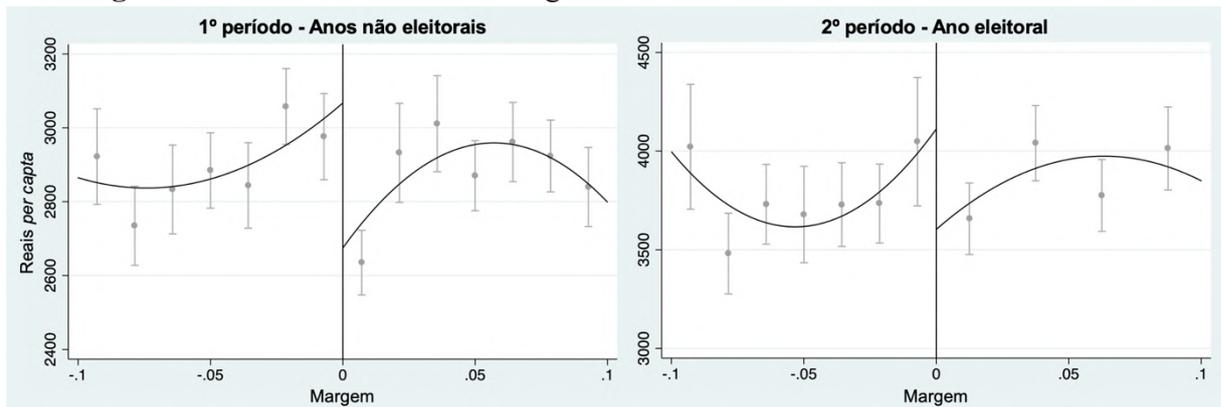
Receitas por natureza	2005 a 2012						2013 a 2020					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Receitas Correntes	-359	-343	-334			-450						
Tranf. Correntes Intergovernamental	-289	-284	-278	-302							-338	
T. Corr. União	-108					-160					-218	
T. Corr. estados	-83					-128						
T. Corr. Convênios	-15			-16	-26	-10						
T. Corr. Conv. União												
T. Corr. Conv. estados	-7			-11			-5					
Transf. Capital intergovernamental							-21		-29			-18
T. Cap. União												
T. Cap. estados												
Transf. Cap. Convênios											-33	
T. Cap. Conv. União							-12					
T. Cap. Conv. estados								+19			-30	+13
Operações de crédito												

Fonte: elaboração própria. Resultados em Reais *per capita*.

Em primeiro lugar, no âmbito das receitas são igualmente identificados recebimentos de recursos por governantes com incentivos eleitorais diluidamente em anos anteriores às eleições no primeiro período, passando para uma concentração dessa diferença no ano eleitoral no segundo período, especificamente nas transferências correntes intergovernamentais, sobretudo as da União, que inclui entre outras rubricas³⁶ transferências a consórcios públicos e emendas parlamentares. Esse resultado aponta para um incremento dos ciclos orçamentários em face à reeleição nos últimos mandatos, prejudicando a previsibilidade da gestão fiscal dos municípios com prefeitos em primeiro termo. A figura 3 evidencia tais discontinuidades:

36 As transferências correntes da União a Municípios são compostas por repartição de receitas constitucionais (FPM, ITR, IOF-Ouro), compensações pela exploração de recursos naturais (royalties, participações especiais e CFEM), transferências de diversos programas nacionais fundo a fundo (SUS, FNAS, FNDE), compensações de desoneração do ICMS, transferências a consórcios públicos e outras transferências correntes.

Figura 3 - RDD sobre receitas intergovernamentais



Fonte: elaboração própria.

Uma segunda percepção obtida a partir desses resultados é a de que as transferências interfederativas podem ter motivações políticas tanto em termos de alinhamento partidário³⁷ quanto em virtude de incentivos eleitorais: em geral, os prefeitos de primeiro mandato recebem mais recursos do que os de segundo mandato, exceto pelas transferências de capital via convênios de estados no ano seguinte à reeleição. No primeiro período, essas diferenças se explicitam com significância estatística nas receitas correntes, passando também para as receitas de capital no segundo período. Esse resultado corrobora aquele inicialmente identificado por Brollo e Nannicini (2011), de que prefeitos que não se deparam com limites de mandatos recebem mais transferências voluntárias, expandindo esse espectro para as transferências intergovernamentais como um todo e não somente as mediadas por convênios.

Essa maior obtenção de receitas de transferências intergovernamentais também pode decorrer do esforço do prefeito que venceu por pouco e pode se reeleger (i) em obter mais transferências voluntárias de convênios e/ou emendas parlamentares; (ii) em resolver eventuais problemas envolvendo bloqueios e atrasos de repasses (inclusive de transferências obrigatórias); (iii) na definição de níveis de atribuições e repasses de políticas públicas multinível, com melhor provisão de informações importantes para elevar o critério de repasse de recursos para os municípios (ex.: número de crianças matriculadas, demanda local por atendimentos médicos e de assistência social); e (iv) no questionamento judicial de decisões federativas (que impactem as atribuições dos entes sem a devida equalização fiscal) e de punições que bloqueiem o fluxo de transferências.

Terceiro, observa-se no primeiro período maior habilidade dos prefeitos de primeiro man-

³⁷ Como identificado por Brollo e Nannicini (2011), Marciniuk (2016) e Ferreira (2005) para as transferências voluntárias.

dato para aumentar não só transferências, mas as receitas correntes como um todo, que incluem impostos, taxas, contribuições, receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e transferências correntes. Ou seja, poderia haver maior esforço dos prefeitos de primeiro termo que venceram em eleições apertadas em arrecadar mais tributos, explorar mais os patrimônios do município e/ou impulsionar atividades econômicas locais que gerem receitas públicas.

Um quarto ponto é o de que as transferências de capital intergovernamentais são maiores no ano das eleições nacionais (segundo ano de mandato) enquanto as de convênio dessa natureza concentram-se no próprio ano eleitoral, sobretudo aquelas advindas dos estados, padrão também observado nas receitas correntes de convênios do primeiro período só que com ligeira antecipação. Nesse contexto, é possível interpretar que, no âmbito de eleições apertadas, as liberações de convênios funcionam mais na lógica das eleições municipais enquanto as demais transferências de capital giram em torno da agenda e de interesses das eleições nacionais e estaduais, sobretudo no segundo período, o que pode decorrer do aumento do controle do Legislativo sobre a alocação das transferências intergovernamentais.

Enfim, a ausência de significância das regressões sobre a rubrica de operações de crédito indica que as limitações de final de mandato da LRF quanto a endividamento estariam funcionando, em termos de não gerar incentivos diferenciados para os prefeitos de primeiro e segundo termos em análise.

4.4. Reflexões sobre regras de final de mandato e federalismo fiscal.

Os resultados acima apresentados merecem melhor reflexão tanto sob o aspecto da efetividade das limitações de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral quanto do contexto federativo brasileiro.

4.4.1 Efetividade das regras fiscais de final de mandato

Quanto às regras fiscais, as evidências empíricas indicam a diminuição da capacidade do arcabouço jurídico atual suavizar ciclos decorrentes da reeleição, imprimindo maior sazonalidade no fluxo de receitas e despesas públicas em primeiro mandato, com consequente redução do bem-estar social. No primeiro período, a LRF e a Lei Eleitoral se mostraram mais efetivas em coibir aumentos de gastos e déficit nos anos de reeleição, como já identificado por Klein e Sakurai (2015) a partir da estratégia de antecipação e alteração da composição de gastos.

Contudo, a concentração de receitas e despesas no segundo período da análise aponta para a diminuição dessa efetividade, com aprofundamento de ciclos, conforme previsto por Ferreira (2005), Rose (2006), e Schneider (2010). A seguir, refletem-se sobre alguns aspectos dessas regras que podem ser revistos.

Primeiro, as limitações de aumento de despesas com pessoal³⁸. estabelecem períodos fixos para esse aumento que não alcançam todo ano eleitoral: três meses antes das eleições no caso da Lei Eleitoral (julho a outubro) e seis meses antes do final de mandato na LRF (julho a dezembro). Assim, esse aumento de gastos com pessoal por prefeitos que visam à reeleição pode estar se concentrando nos primeiros seis meses do mandato. Até porque a efetividade das punições relacionadas à ultrapassagem dos limites dessas despesas pode estar diminuindo com o maior fluxo de receitas verificado no ano da reeleição, o que aumenta a receita corrente líquida (RCL) e, por consequência, os próprios limites³⁹. A mesma lógica acontece com a regra do art. 42 da LRF, quanto maior o fluxo de recursos no ano eleitoral, maior espaço fiscal para assumir obrigações e realizar despesas nesse ano, visto que o limite se vincula à disponibilidade de caixa.

Segundo, os ciclos em outras despesas correntes⁴⁰, especificamente em consultoria, material de consumo e de distribuição gratuita e outros serviços de pessoas físicas e jurídicas, pode indicar inefetividade das regras da Lei Eleitoral que proíbem o uso ou cessão de bens e serviços custeados pelo governo. Essa menor efetividade pode decorrer (i) da dificuldade de se comprovar na prática a ocorrência de situações que afetem a igualdade de oportunidades entre os candidatos, requisito para a punição; e (ii) da ausência de controle por órgãos com especialização em finanças públicas, visto que o descumprimento dessas regras é analisado pela Justiça Eleitoral.

Terceiro, inexistem regras de final de mandato específicas para investimentos, havendo apenas a proibição, pela Lei Eleitoral, de que o incumbente compareça em inaugurações de obras públicas. Em quarto lugar, a proibição de transferências voluntárias também se restringe aos três meses anteriores ao pleito (julho a outubro), sendo permitidas transferências em todos os demais períodos do ano eleitoral, o que pode explicar o maior fluxo de transferências corren-

tes intergovernamentais e de convênios em anos eleitorais no segundo período para prefeitos de

38 Registre-se que o crescimento das despesas com pessoal tem se mostrado persistente ao longo do tempo, sobretudo em municípios pequenos, que, em média, gastam 46,1% do total de despesas com pessoal em 2023, conforme dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 03/10/2023.

39 A RCL, definida no art. 1º, inciso IV, da LRF é utilizada no cálculo desses limites (despesa de pessoal/RCL), sendo calculada com base no mês de referência e nos onze meses anteriores.

40 Em 2023, esses gastos de custeio já alcançam 43,6% do total de gastos dos municípios, segundo dados da CNM, disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 03/10/2023.

primeiro mandato. Por fim, não há evidências contra a efetividade das regras relativas a endividamento e a gastos com publicidade.

A partir dessas reflexões, não se defende necessariamente a proibição desse tipo de gastos durante todos os anos eleitorais independentemente do fluxo financeiro, mas apenas abre-se espaço para rediscussão das normas vigentes e proposição de mecanismos que alinhem incentivos no sentido da redução da sazonalidade de receitas e gastos públicos, o que poderia ser revisto no âmbito dos projetos de lei de Finanças Públicas em trâmite ou no Novo Código de Finanças Públicas, proposto por José Roberto Afonso e Leonardo Ribeiro (2022).

4.4.2 Federalismo Fiscal

Os resultados encontrados nesse estudo também revelam dissincronias no atual modelo de federalismo fiscal brasileiro. A evidência de evolução do padrão de receitas e despesas no sentido da sua maior concentração nos anos eleitorais em municípios com prefeitos em primeiro mandato tenderia a agravar os desequilíbrios federativos ínsitos ao sistema vigente.

Diante da alta dependência de transferências interfederativas por parte dos municípios⁴¹, a maior sazonalização de repasse de recursos – cada vez mais motivadas por critérios político-eleitorais – diminui a previsibilidade da gestão local e prejudica a continuidade das políticas públicas em andamento (em especial, as de educação, desporto e lazer, segundo os resultados).

Nesse contexto, uma habilidade desejável para os governantes municipais que pretendem se reeleger seria a de obtenção de maiores montantes de recursos de transferências, podendo inclusive preponderar sobre a competência fiscal, conforme previsto por Ferreira (2005) e Mendes e Rocha (2004). Prova disso é que o aumento de receitas é recompensado nas urnas a nível subnacional⁴², estratégia que fica mais visível para o eleitor se levada a cabo no próprio ano eleitoral, podendo assim aumentar gastos de preferência da população sem necessariamente incorrer em déficits ou descumprir regras de final de mandato. Ou seja, sinaliza-se tanto competência, no sentido de Rogoff (maiores gastos) quanto responsabilidade fiscal, como evidenciado por Rocha, Araújo e Brunozi Jr. (2021)⁴³, às custas de um sistema federativo incoerente que, na lógica da tragédia dos comuns e do problema do carona, gera aumento consistente de gastos

41 80% das receitas primárias de municípios pequenos e 51% em municípios médios e grandes, segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios, disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 03/10/2023.

42 Nakaguma e Brender (2006, 2010), Meneguín (2002), Mendes e Rocha (2004) e Marciniuk (2016).

43 Dessa forma, agrada-se tanto agradando eleitores do tipo “fiscal liberals” e quanto os “fiscal conservatives”.

públicos a nível subnacional, com recorrentes socorros financeiros pela União (seja pelas vias ordinárias, seja pelo STF⁴⁴).

Por outro lado, essa situação também aprofunda desequilíbrios federativos ao levar a fluxos diferenciados de recursos entre governos de primeiro e segundo mandato, fazendo com que o funcionamento da gestão municipal e a execução das políticas e serviços públicos locais fiquem ao sabor dos momentos políticos em que se encontra o município. No ponto, cabe a reflexão acerca das circunstâncias institucionais que conduziram à essa politização, bem como possíveis formas de propiciar maior previsibilidade e estabilidade aos fluxos de transferências aos entes subnacionais.

O incremento da participação do Legislativo na alocação de recursos discricionários em transferências intergovernamentais (emendas parlamentares alocadas na rubrica outras transferências correntes⁴⁵) gera desafios para a gestão local, por se tratar de recursos de vigência anual e sem sistemática que propicie a continuidade de fluxo de recursos para determinadas políticas públicas escolhidas pelos parlamentares, além de envolver entraves políticos e burocráticos para sua liberação. Assim, soluções perpassam o estabelecimento de mecanismos que confirmam maior previsibilidade e estabilidade das transferências e clareza sobre as escolhas sociais feitas pelos parlamentares.

Por outro lado, também há a necessidade de aprimoramento dos mecanismos interfederativos de cooperação para que haja devida equalização entre receitas e obrigações em formato que minimize os custos de transação envolvidos nessa coordenação. No modelo atual, legislações federais criam obrigações para entes subnacionais sem a devida análise de impacto orçamentário-financeiro e a previsão de formatos de financiamento que garantam fluxos contínuos e suficientes de recursos para fazer frente às novas atribuições impostas. Esse cenário penaliza em maior medida municípios pequenos com baixa capacidade institucional, que não possuem estrutura adequada para se posicionar nesses processos de decisão e expor esse aumento de sazonalidade dos fluxos financeiros.

Nesse sentido, o conjunto de propostas relacionadas ao marco orçamentário de médio prazo (MTEF), instituto positivado no art. 165, §§ 12 e 14, da CF/1988, constituem medidas que poderiam contribuir para essa questão federativa. O primeiro passo – marco fiscal de médio prazo – já está valendo para a União (art. 11, § 5º, II e VI, da LC nº 200/2023), endereçando

44 Conforme verificado por Echeverria e Ribeiro (2018).

45 Em 2022, o montante dessas emendas já alcança R\$13,24 bilhões entre os R\$79,5 bilhões de outras transferências correntes, segundo dados da CNM, disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 03/10/2023.

o problema da estabilidade e continuidade das políticas públicas e ações governamentais por meio do exercício de projeções para os principais agregados fiscais e a estimação do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, conferindo um horizonte plurianual ao planejamento fiscal e orçamentário. Apesar de aplicável a nível federal, o § 6º desse dispositivo possibilita que estados e municípios também adotem essas práticas.

Por fim, medidas que promovam a transparência e acessibilidade da gestão fiscal também são importantes para diminuir a assimetria de informação entre incumbentes e eleitores.

5. CONCLUSÕES

O ineditismo e o enfoque sistêmico das análises realizadas permitiram melhor compreensão acerca dos institutos da reeleição e das regras de final de mandato vigentes no contexto federativo brasileiro. Para tanto, procedeu-se à avaliação comparativa do comportamento fiscal de prefeitos de primeiro e segundo mandatos em eleições apertadas entre 2005 e 2020 com o uso de técnica quase-experimental (RDD).

O cenário traçado pelos resultados aponta para uma tendência mais recente de incremento da sazonalidade dos ciclos políticos orçamentários, com maior concentração de receitas e gastos nos anos eleitorais em municípios com prefeitos em primeiro termo que enfrentaram eleições concorridas, sobretudo em transferências intergovernamentais e de convênios, despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, concentradas nas funções de educação, esporte e lazer. Esse processo lança intuições sobre possíveis causas relacionadas à efetividade das regras fiscais de final de mandato e ao atual contexto de desequilíbrios federativos.

Em primeiro lugar, os padrões de comportamento fiscal identificados nas análises conduzem à conclusão de deterioração da força das regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral, no sentido de evitar a concentração de gastos em anos eleitorais e, assim, suavizar ciclos orçamentários. As análises específicas sobre cada um desses institutos que parecem estar perdendo eficácia permitiram evidenciar pontos de distorção de incentivos e endereçar possíveis caminhos para reestruturação e atualização do arcabouço fiscal de forma mais coerente, consistente e efetiva.

A segunda conclusão alcançada envolve reflexões sobre o federalismo fiscal brasileiro. Diante da grande dependência municipal de transferências de recursos, o aprofundamento de ciclos orçamentários por motivações políticas prejudica a adequada gestão local, causando imprevisibilidades e descontinuidades das políticas públicas multinível. Por outro lado, as dife-

renças identificadas no recebimento de recursos entre primeiro e segundo mandatos tende a aprofundar desequilíbrios federativos entre municípios. Alterações institucionais relacionadas à maior previsibilidade e estabilidade das transferências decorrentes de emendas parlamentares, a mecanismos de cooperação interfederativa, ao MTEF e à transparência fiscal são caminhos que podem contribuir para melhor estrutura de financiamento das políticas públicas, ao evitar discontinuidades que prejudicam a provisão de bens, serviços e políticas públicas a nível local.

O presente artigo abre espaço para estudos futuros evoluírem no entendimento sobre o impacto do incentivo eleitoral no comportamento fiscal tanto em análises mais generalizadas, ampliando o escopo de análise para contextos com eleições decididas por ampla margem de votos, quanto para investigações mais segmentadas, explorando diferenças de porte do município, região, nível de desenvolvimento, alinhamento político-partidário, entre outras possibilidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo C. Um novo código fiscal como proposta de reconstrução da governança. *Revista do TCU*, n. 149, 2022.

ALT, James E.; LASSEN, David D.. Transparency, political polarization and political budget cycles in OECD countries. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 530–550, 2006.

ARVATE, Paulo Roberto; AVELINO, George; TAVARES, José. Fiscal conservatism in a new democracy: “sophisticated” versus “naive” voters.” *Economics Letters*, v. 102, n. 2, p.125–127, 2009.

BARRO, R. The control of politicians: an economic model. *Public Choice*, v.14, p.19-42, 1973.

BARTOLUZZIO, A. I. S. de S.; ANJOS, L. C. M. dos. Ciclos políticos e gestão fiscal nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 24, n. 2, p. 167-180, 2020.

BESLEY, Timothy; CASE, Anne. Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, p. 769–98, 1995.

BLÖCHLIGER, H.; Kantorowicz, J., Fiscal constitutions: An empirical assessment, OECD Economics Department Working Papers, Paris, n. 1248, 2015.

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

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy’s hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil, IZA Discussion Papers, n. 5698, 2011.

CASTRO, M., MATTOS, E.; PATRIOTA, F. The effects of health spending on the propagation of infectious diseases. *Health Economics*, p. 1–22, 2021.

CRISPIM, Gilberto; FLACH, Leonardo; ALBERTON, Luiz; FERREIRA, Celma Duque. Political budget cycle: an analysis of brazilian municipalities. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 14, n. 1, p. 124-140, 2021.

COURI, Daniel. Finanças públicas e a inflação de regras constitucionais. Nexo, cidade, 24 de março de 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2022/Finanças-públicas-e-a-inflação-de-regras-constitucionais>. Acesso em 28 set. 2023.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. Electoral manipulation via voter-friendly spending: theory and evidence. *Journal of Development Economics*, v. 92, n. 1, p. 39–52, 2010.

ECHEVERRIA, A. Q. D; RIBEIRO, G. F. O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 2, p. 642-671, 2018.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022, 2022.

FERREIRA, Ivan. F. S. Eleições e Política Fiscal: o papel das transferências voluntárias inter-governamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários. Tese (Doutorado em economia) - Universidade de Brasília, 2005.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, v. 101, n. 4, p. 1274–1311, 2011.

FEREJOHN, John. Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, v. 50, p. 5-26, 1986.

FIIRST, Clóvis; DOS SANTOS, Alexandre Corrêa; RODRIGUES JUNIOR, Moacir Manoel; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Características políticas e desempenho financeiro público sob a luz da teoria dos ciclos políticos. *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, v. 17, n. 1, p. 127-144, 2019.

GERIGK, W.; RIBEIRO, F.. Investimentos públicos e fatores políticos nos pequenos municípios brasileiros: o que é relevante? *Revista Universo Contábil*, v. 14, n. 4, p. 68-92, 2018.

GRALAK, Alvaro José; GERIGK, Willson; RIBEIRO, Flávio. Investimentos públicos e o ciclo político orçamentário nos grandes municípios brasileiros. *Rev. Econ.*, v. 54, n. 1, p. 31-48, 2023.

GONÇALVES, L. G.; FUNCHAL, B.; BEZERRA FILHO, J. E. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 462-481, 2017.

JONES, Mark. P.; MELONI, Osvaldo; TOMMASI, Mariano. Voters as fiscal liberals: incentives and accountability in federal systems. *Economics & Politics*, v. 24, n. 2, p. 135–156, 2012.

KLEIN, F. A. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 2, p. 283–337, 2010.

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*, v. 37, p. 21–36, 2015.

LEE, David S.; MORETTI, Enrico; BUTLER, Matthew J.. Do Voters Affect or Elect Policies? Evidence from the US House. *Quarterly Journal of Economics*, v. 119, n. 3, p. 807–59, 2004.

LEHMANN, M. Christian; MATARAZZO, Hellen. Voters' response to in-kind transfers: Quasi-experimental evidence from prescription drug cost-sharing in Brazil. *Economics Letters*, v. 184, 2019.

MAGDALENO, Arthur Barbosa; LAUTENSCHLAGE, Jonatan; WINK JUNIOR, Marcos Vinício. A Recompensa ao Oportunismo Eleitoral em Funções de Despesas nos Municípios Brasileiros. ANPEC, 2022.

MARCINIUK, Fernanda L. A influência de fatores políticos e institucionais na política fiscal subnacional. Tese (Doutorado em economia) - Universidade de Brasília, 2016.

MENDES, Marcos; ROCHA, Carlos A. A. O que reelege um Prefeito? Consultoria Legislativa do Senado Federal. Textos para Discussão, n. 7, 2004.

MENEGUIN, Fernando Boarato. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nas políticas de gastos públicos. Caderno de Finanças Públicas, Brasília: Escola de Administração Fazendária (Esaf), ano III, n. 3, p. 127-153, 2002.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. 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, p. 377-397, 2006.

NAKAGUMA, Marcos Y.; BENDER, Siegfried. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. Revista Brasileira de Economia, v. 64, n. 1, p. 3–24, 2010.

NOGARE, Chiara D.; RICCIUTI, Roberto. Do term limits affect fiscal policy choices? European Journal of Political Economy, v. 27, n. 11, 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, v. 30, n. 1, p. 140–158, 2010.

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, E. M. Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil. Texto para Discussão - IPEA, 2014.

PEREIRA, Tiago Sousa; LUCAS, Vander Mendes; RESENDE FILHO, Moisés de Andrade. Ciclos políticos e eleitorais na execução do programa bolsa família em nível municipal. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 50, n. 1, 2020.

PELTZMAN, S. Voters as fiscal conservatives. The Quarterly Journal of Economics, v. 107, n. 2, p. 327–361, 1992.

RIZQIYATI, Chanif; SETIAWAN, Doddy. Do Regional Heads Utilize Capital Expenditures, 37

Grants, and Social Assistance in the Context of Elections? *Economies*, v.10, n. 220, 2022.

ROCHA, T. C. da; ARAÚJO, J. M. de, BRUNOZI JÚNIOR, A. C.. Budgetary, political and socioeconomic determinants of political-party succession: evidence of electoral behavior in Brazilian municipalities. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 14, n. 3, 2021.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 21–36, 1990.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. *The Review of Economic Studies*, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

ROSE, Shann. Do fiscal rules dampen the political business cycle? *Public Choice*, v. 128, n. 3-4, p. 407–431, 2006.

SAKURAI, Sergio Naruhiko; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, v. 137, n. 1-2, p. 301– 314, 2008.

SAKURAI, Sergio Naruhiko; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, v. 148. N. 1-2, 2011. pp. 233–247.

SCHETTINI, Bernardo; TERRA, Rafael. Electoral incentives and Public Employees' Retirement Systems in Brazilian municipalities. *Public Choice*, v. 181. n. 377, 2019.

SCHNEIDER, Cristina J. Fighting with one hand tied behind the back: political budget cycles in the West German states. *Public Choice*. V.142. N. 1-2, 2010. pp.125– 150, 2010.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 8–9, p. 1367–1389, 2006.