

# Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitoreiras: uma análise no âmbito dos governos estaduais brasileiros

---

**Paulo Sérgio Almeida-Santos** psalmeidasantos@ufmt.br

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia e do Departamento de Ciências Contábeis e Administração da Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil.

**José Matias-Pereira** matias@unb.br

Pós-Doutor em Administração Pública pela Universidade de São Paulo. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasil.

**Augusta da Conceição Santos Ferreira** augusta.ferreira@ua.pt

Doutora em Contabilidade pelas Universidades de Aveiro e do Minho. Professora e Pesquisadora do Programa Doutoral em Contabilidade da Universidade de Aveiro, Portugal.

## 1. Introdução

Percebe-se que o propósito da política fiscal, para além da alocação e distribuição de recursos públicos, resume-se a basicamente a aumentar ou diminuir a dimensão das variáveis orçamentárias a fim de alcançar e/ou manter a estabilidade econômica.

Por meio da política fiscal, os governos podem manejar variáveis que estão diretamente sob o seu controle. Portanto, tanto as despesas quanto as receitas públicas são variáveis fiscais sobre as quais, os poderes podem tomar decisões quanto à sua dimensão, sendo, pois, verdadeiros meios ou instrumentos de políticas governamentais (Matos, 2007). Assim, as escolhas mediante a política orçamentária consistem em designadamente

utilizar de modo deliberado as despesas e receitas públicas a fim de alcançar objetivos específicos (Silva & Neves, 1992), ou seja, metas de governo e também de gestão fiscal.

Neste trabalho, não se tem como propósito geral discutir as nuances pormenorizadas da política fiscal no contexto macroeconômico, todavia, como as escolhas realizadas com fins particulares da gestão, nomeadamente buscando-se a manutenção do poder político, traz à tona a manipulação real do orçamento público, criando, por exemplo, ilusões financeiras otimistas<sup>i</sup> acerca das variáveis fiscais (Puviani, 1903), sobretudo, em relação àquelas despesas de maior visibilidade pela população, próximo ao período eleitoral.

Este artigo tem como objetivo geral documentar empiricamente evidências de manipulação real das despesas primárias de capital executadas pelos governos dos estados brasileiros entre 1996 e 2017. Tal observação ocorre por meio da análise da (i) persistência, (ii) assimetria e (iii) contingenciamento das despesas orçamentárias com investimentos dado um choque do processo eleitoral.

Por conseguinte, indaga-se: o uso da manipulação real sobre as despesas primárias de capital é feito com objetivo de assegurar o equilíbrio do orçamento fiscal, o que justificaria a busca pela responsabilidade na gestão fiscal, ou é um produto do oportunismo governamental a fim de fazer face as suas intenções políticas?

Especialmente, na literatura contábil, a manipulação real ou “gerenciamento de resultados por atividades reais” tem emergido como uma modalidade de administração de resultados contábeis com o propósito de distanciar-se do curso normal de atividades da entidade, nomeadamente guiado por motivações singulares dos gestores, em querer de algum modo iludir os usuários dos relatórios contábil-financeiro de propósito geral – RCPG, levando-os a crer que determinadas metas de desempenho financeiro foram alcançadas no andamento normal das atividades da entidade (Roychowdury, 2005; Gunny, 2010), isto dar-se-ia, por exemplo, antecipando ou postergando a realização de determinados gastos ou custos, sobretudo, em relação aqueles de decisão mais discricionárias.

O estudo da manipulação real no âmbito do setor público é oportuno, afinal pesquisas anteriores têm confirmado a ocorrência de ciclos eleitorais oportunistas, cujos achados empíricos evidenciam a acentuada elevação das despesas públicas em períodos próximos às eleições (Veiga & Veiga, 2005; Ferreira, 2011; Ferreira, Carvalho & Pinho, 2013), sobretudo, em relação àquelas mais visíveis pela população, como as despesas com investimentos (Morais *et al.*, 2018).

Ainda que, os eleitores sejam leigos e míopes (Sakurai, 2013), os reflexos destas escolhas serão de algum modo captados pelos números contábeis e fiscais, e neste sentido, a contabilidade pública desempenha um papel importante no auxílio do monitoramento da política orçamentária (Feroz & Wilson, 1994), além de fornecer informações que sejam úteis à tomada de decisões dos eleitores e contribuintes, dentre elas, a escolha de voto (Bradbury & Scott, 2015).

Não obstante, independentemente de os cidadãos não decidirem sobre a alocação de recursos às atividades do Estado, eles tomam decisões através de sua preferência de votos. Nesta direção é mantido a mesma linha de pensamento de Ingram & Copeland (1981); Feroz & Wilson (1994); Bradbury & Scott (2015); e Wiesen (2016), de que os eleitores e contribuintes não necessariamente fazem o uso dos RCPG disponíveis para avaliar o desempenho da gestão pública antes da definição do seu voto, talvez estejam mais preocupados com a sua qualidade de vida e de sua família (Fernandes *et al.*, 2012), logo, é mais provável que eles tomem ciência dos números contábeis e fiscais refletidos em elementos mais tangíveis relativos aos programas de governo.

Ao analisarmos o caso dos estados brasileiros, compreendendo um período de 22 anos, 1996 a 2017, os principais resultados indicam evidências de manipulação real sobre as despesas com investimentos. Se durante todo o mandato governamental, os investimentos públicos são menos persistentes, menos assimétricos e mais contingenciados, sob o efeito do ciclo eleitoral, esses mesmos gastos são mais persistentes, apresentam uma assimetria mais elástica e apresentam um nível de contingenciamento menor.

O restante do artigo está assim estruturado: a seção 2 apresenta a revisão da literatura. A seção 3 apresenta o método, as técnicas e as etapas da pesquisa. A seção 4 os resultados obtidos com base nas análises econométricas. Por fim, na seção 5, são apresentadas as considerações finais e conclusões da pesquisa.

## 2. Perspectiva Teórica

### 2.1. Ciclos Políticos

A discussão a respeito dos ciclos políticos ou eleitorais é uma linha de investigação dentro da Teoria da Escola Pública (TEP) que examina a inter-relação empírica entre a política e a economia. Esta corrente teórica assevera que existe uma relação recíproca entre os setores político e econômico, em que mudanças ocorridas em um, exercerão forte pressão sobre o outro. Se, por um lado, a evolução da economia provoca grande impacto sobre a esfera política, por outro, a política também irá determinar o desempenho da esfera econômica (Coelho, 2004). Nesta reciprocidade, os governos ocupam um lugar central, cujas motivações pessoais na tentativa de se manter no poder, tomam decisões que de algum modo pode impactar significativamente o desenvolvimento econômico-social (Veiga & Veiga, 2005, Coelho, 2004).

O objetivo de qualquer governo é manter-se no poder, logo, a maximização de votos eleitorais é imprescindível para este sucesso (Downs, 1957). Assim, segundo Downs (1957), qualquer agente na divisão de trabalho desempenha sua função social nomeadamente visando alcançar os seus próprios interesses, e.g., renda, prestígio, poder etc.

No sistema político, o governo é aquele agente que na divisão do trabalho tem o poder pleno de coagir todos os outros agentes sociais; cada partido político é um grupo de indivíduos que procuram cargos públicos apenas para desfrutar do poder e do prestígio social (Downs, 1975). Portanto, de acordo com Downs (1975) em

uma democracia, os governos sempre atuaram de forma a maximizar os seus votos eleitorais, com efeito, são empresários vendendo políticas públicas por votos, ao invés de mercadorias por dinheiro.

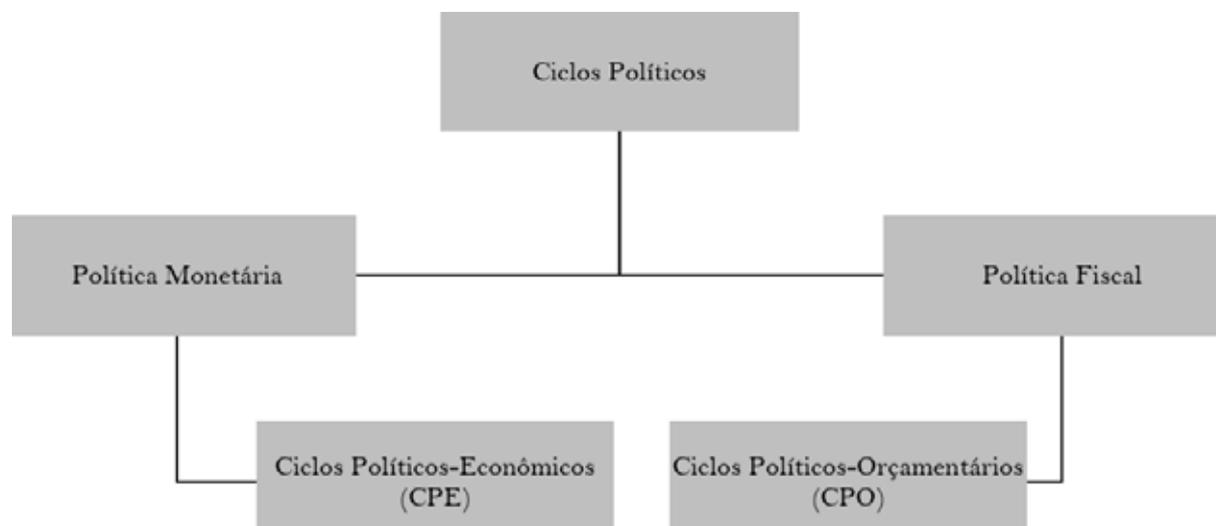
Os parlamentares formulam políticas públicas estritamente como uma forma de receber votos, eles não procuram alcançar cargos públicos para realizar determinadas políticas públicas preestabelecidas, ou servir a um grupo especial de pessoas, ao contrário, buscam formular políticas públicas e servir a grupos de interesses a fim de barganhar cargos públicos, assim, a função social deles, que é formular e executar políticas tais como o governo, é cumprida como um subproduto de interesses privativos, efetivamente alcançar: renda, poder e prestígio político (Downs, 1975). Assim, com a proximidade das eleições:

Os *policymakers* sentir-se-ão tentados a manipular os instrumentos de política econômica, a fim de expandir a economia e desenhar o cenário econômico ideal para conseguir a reeleição do governante ou a manutenção do seu partido no poder. Passado o período eleitoral, os *policymakers* tomarão medidas para reverter os efeitos adversos da política econômica implementada anteriormente. Sendo assim, ao analisarmos a trajetória das variáveis macroeconômicas, deveríamos observar a ocorrência de um ciclo econômico, no qual os pontos de inflexão coincidem com o calendário eleitoral (Preussler & Portugal, 2003, p. 181).

Se o governo necessita do apoio eleitoral para reeleger-se ou eleger um correligionário, a decisão de voto dos eleitores pressupõe avaliar o melhor cenário econômico, assim, o candidato à reeleição vai tentar influenciar o comportamento da economia a fim de buscar os seus propósitos (Pennings *et al.*, 2006). Logo, é inconteste a definição de um esquema simples da relação entre o sistema econômico e político, em que o primeiro pode incidir em maior ou menor grau na decisão eleitoral (Borsani, 2001). Nesta perspectiva, se o que importa para os eleitores é um bom desempenho da economia, os governos têm motivações para interferir na política macroeconômica, sobretudo, utilizando a política fiscal.

Assim, existe um *trade-off* concernente ao desempenho da economia em momentos ex-ante (geralmente uma expansão) e ex-post (geralmente uma contração) aos escrutínios eleitorais. A busca da inter-relação entre a política e a economia fez emergir diversos modelos político-econômicos, cuja abordagem teórica consiste em traduzir as metas dos partidos políticos e a racionalidade dos agentes; e quantitativamente os objetivos do governo através da maximização da sua função de utilidade (Larraín & Assael, 1995; Martins, 2002; Coelho, 2004).

Portanto, o desdobramento dos ciclos políticos dá-se basicamente em duas linhas fundamentais de investigação, os ciclos político-econômicos e político-orçamentários, conforme ilustra a Figura 1.



**FIGURA 1 – Desdobramentos da linha de investigação sobre ciclos políticos**

**Nota:** Price (1995) apresenta ainda uma quinta dimensão dos ciclos políticos a qual diz respeito à estratégia da dívida pública.

**Fonte:** elaboração própria.

Por conclusão, não é possível perceber uma acepção unívoca a respeito dos ciclos políticos. Sua investigação pode ser realizada sobre diferentes enfoques, *i.e.*, sob marcos teóricos distintos. Os modelos teóricos são diversos, especialmente, devido às motivações e à racionalidade dos agentes (políticos e eleitores). Portanto, a literatura sobre esta temática é abrangente. Aqui daremos maior enfoque aos ciclos político-orçamentários (CPO).

## 2.2. Ciclos político-orçamentários

Os ciclos político-orçamentários são um desdobramento dos ciclos políticos que têm investigado o efeito das motivações eleitorais sobre a política orçamentária ou fiscal. Buscam compreender, pois a dinâmica do orçamento público a partir das tomadas de decisão dos gestores públicos, suas estratégias sobre a política orçamentária, cujo desenvolvimento teórico e empírico dá-se sob modelos oportunistas com expectativas racionais dos agentes envolvidos no processo democrático, ou seja, políticos e eleitores (Rogoff & Sibert, 1988; Rogoff, 1990; Rosenberg, 1992).

As decisões geralmente podem ser do tipo expansionista, aumentando-se os gastos públicos e reduzindo-se os impostos; ou contracionista, quando do contrário. Embora essas decisões sejam importantes para a estabilidade econômica, a fim de manter o nível de crescimento constante, fundamentalmente, buscando assegurar se possível: a menor (a) taxa de inflação e a maior (b) taxa de empregabilidade, variáveis (a e b) estas, estudadas amplamente pela CPE. Contudo, muitas das vezes essas tomadas de decisão são oportunistas, egoístas,

visando os próprios interesses do gestor e de seus pares, que notadamente, é a recondução ao poder, a garantia de manutenção do poder político.

A linha de pensamento do CPO entende que a competência administrativa dos políticos não é observada diretamente pelos eleitores, portanto, num ambiente de informações assimétricas, o político mais competente tem capacidade e incentivo para distorcer a política orçamentária *ex-ante* aos escrutínios eleitorais, com o objetivo de elevar sua probabilidade de reeleição. Tal comportamento oportunista é traduzido pela tentativa de mostrar maior competência antes das eleições, aumentando as despesas que particularmente são altamente visíveis pelo eleitorado (Veiga & Veiga, 2005). Portanto, é mais fácil agradar o eleitor aumentando o nível de gastos, ao invés de aumentar os impostos (Ferreira, 2011; Balaguer- Coll & Brun-Martos, 2013; Alesina & Passalacqua, 2016).

Os principais pressupostos e implicações da CPO são resumidas no Quadro 1.

**QUADRO 1 – Pressupostos e implicações dos ciclos político-orçamentários.**

PRESSUPOSTOS	IMPLICAÇÕES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os eleitores são idênticos e procuram eleger um governante que maximize a sua utilidade. Todos possuem a mesma função utilidade.</li> <li>2. O sistema político é composto por dois partidos idênticos, um no governo e outro na oposição.</li> <li>3. Os políticos preferem estar no poder e não na oposição. O seu objetivo é maximizar a popularidade de forma a serem reeleitos.</li> <li>4. O partido no poder controla diretamente os instrumentos de política orçamental.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há evidência de ocorrer ciclos eleitorais regulares no crescimento econômico ou no emprego.</li> <li>• Período pré-eleitoral de expansão nos instrumentos de política. Período pós-eleitoral de contração desses instrumentos.</li> <li>• Apenas um tipo de governante (o mais competente) gera ciclos orçamentários.</li> <li>• Ciclos de duração e efeitos menores relativamente ao modelo tradicional.</li> </ul>

Fonte: Coelho (2004: 126-127), adaptado.

Em linhas gerais, no modelo de CPO, os eleitores têm expectativas racionais, mas não têm certeza da competência dos políticos, que num modelo de equilíbrio geral ao aumentarem as despesas públicas em períodos pré-eleitorais, no esforço de sinalizar uma melhor competência <sup>ii</sup>, acabam provocando um ciclo político do orçamento público, primordialmente por meio das despesas (Veiga & Veiga, 2007). Basicamente, o pressuposto é que as despesas públicas serão alocadas entre os períodos *ex-ante* e *ex-post* às eleições, de modo que os desembolsos *ex-ante* excedem os desembolsos *ex-post* (Rosenberg, 1992).

O aumento nas despesas públicas repercute de modo positivo sobre a possibilidade de reeleição dos governos, e principalmente quando este aumento antecede o período pré-eleitoral (Balaguer-Coll & Brun-Martos, 2013). Assim, se por meio do aumento da despesa pública se obtém votos, e pelo aumento da tributação se perdem votos, existe, pois, uma tendência para que em regimes democráticos, por um lado sejam relatados orçamentos deficitários, e por outro, os políticos envolvam-se em ciclos político-orçamentários, que designadamente, são caracterizados por um aumento vertiginoso das despesas públicas em períodos que antecedem as eleições, e políticas orçamentarias mais restritivas em períodos *ex-post* às eleições (Ferreira, 2011). Em linhas gerais,

as despesas públicas *ex-ante* ao período eleitoral devem ser maiores que os períodos *ex-post*, bem como estatisticamente diferentes.

A literatura do CPO é conclusiva assegurando que quanto maiores forem os recursos despendidos em períodos pré-eleitorais, maior é a probabilidade de reeleição do governo, e conseqüentemente a manutenção do poder político, principalmente em relação àquelas despesas mais visíveis pela população. E mesmo que não seja possível (em caso de não reeleição), ao menos ele tentará que algum colega ou aliado político venha sucedê-lo, assim, em um cenário de competição política, isto significa que os governantes têm incentivos para tomar medidas que proporcionem maior probabilidade de serem reeleitos ou sucedidos por atores com os mesmos interesses em comum (Larraín & Assael, 1995). Se a elevação das despesas públicas quando associada à sinalização de competência pode ser vista pelos eleitores como algo bom (Nakaguma & Bender, 2010), o governo utilizará essa variável para melhorar o estado da economia, haja vista ser de maior visibilidade pelo eleitorado (Larraín & Assael, 1995).

A existência de CPO tem sido amplamente comprovada, cujos resultados evidenciam a existência de manipulações oportunistas que antecedem o período pré-eleitoral sobre os instrumentos orçamentários, ratificando o desejo dos governos pela reeleição (Balaguer-Coll & Brun-Martos, 2013). Além disso, releva destacar que o CPO pode ocorrer em maior extensão e/ou existir apenas em democracias consideradas novas (ou imperfeitas), como é caso do Brasil<sup>ii</sup>, onde a manipulação orçamentária pode ser mais facilmente colocada em prática, pois os eleitores ainda são considerados inexperientes com o processo democrático, e mais suscetíveis a informações imperfeitas (Brender & Drazen, 2005; Alesina & Passalacqua, 2016).

A informação assimétrica, o desconhecimento e a imaturidade da democracia amplificam o tamanho dos ciclos oportunistas, logo, a extensão do CPO deve ser observada maiormente em ambientes com essas características (Akhmedov & Zhuravskaya, 2004). Ao passo que os eleitores de democracias mais amadurecidas são «conservadores fiscais» que punem, em vez de recompensar a manipulação orçamentária, portanto, em novas democracias é mais suscetível a prática deste tipo de manipulação, pois os eleitores não têm capacidade para identificá-la e punir os políticos por tal comportamento (Brender & Drazen, 2005).

Embora os eleitores comportem-se racionalmente, isto é, compreendendo os incentivos e as motivações dos governos, mesmo assim não são totalmente informados sobre a condução do processo orçamentário, cuja assimetria de informação enseja espaços para que os gestores do orçamento público criem ciclos orçamentários próximos às eleições a fim de demonstrar um maior nível de competência diante dos eleitores (Larraín & Assael, 1995).

Para intuítos políticos é possível que as despesas sejam mais suscetíveis a manipulações que as receitas, especialmente em estruturas de governo que têm pouco controle sobre os seus recursos (Veiga & Veiga, 2005) ou democracias poucas amadurecidas, imperfeitas. Logo, por intermédio das despesas públicas, também é mais fácil distorcer a percepção dos eleitores/cidadãos acerca do desempenho orçamentário, ou seja, criando-se ilusões financeiras (Puviani, 1903; Mourão, 2008; 2009).

## 3. Metodologia

### 3.1 Manipulação real das despesas públicas

No setor público, a manipulação tem uma extensão maior com o oportunismo governamental sobre a política orçamentária, conforme já demonstrado por diversos estudos na abordagem teórica dos ciclos eleitorais, em que os governos têm a capacidade e motivações para manipular o orçamento público, tanto na dimensão das despesas quanto das receitas públicas.

Firmados nesta literatura também ressaltamos que, em democracias mais recentes, a manipulação real da despesa pública talvez seja mais provável. Posto que a informação imperfeita acerca do processo orçamentário, dificulta a leitura dos relatórios fiscais pelos cidadãos, impossibilitando, por exemplo, análises pormenorizadas da execução dos gastos públicos. Assim, os gestores podem direcionar recursos a determinado grupo de natureza de despesa a fim de sinalizar, que os montantes mais elevados são dedicados a programas mais populares (Buchanan, 1967; Veiga & Veiga, 2005; Mourão, 2009). A prova é que o aumento das despesas mais visíveis pela população, nomeadamente despesas com investimentos, aumenta a chance de os políticos serem reconduzidos ao poder.

Historicamente, quando políticos buscam a reeleição, o desempenho das entidades públicas é um elemento fundamental na corrida eleitoral (Kido *et al.*, 2012), pois sinaliza o quanto a gestão é competente (Ferreira, 2011; Ferreira *et al.*, 2013). Destarte, a extensão da manipulação contábil no setor público está associada em grande medida ao ciclo eleitoral, dada às motivações e à capacidade que os gestores governamentais têm para fazê-la (Kido *et al.*, 2012).

Utilizando a política orçamentária a seu favor, o governo pode manipular o tamanho dos gastos públicos, manejando-os ascendentemente, sobretudo, em períodos que antecedem as eleições (Ferreira, 2011). Portanto, às vésperas das eleições, buscando sinalizar um bom desempenho e uma excelente competência com vistas à reeleição, os governantes por meio das suas tomadas de decisão sobre a política fiscal aumentam as propensões de divulgar RCPG oportunistas (Ferreira, 2011; Ferreira *et al.*, 2013; Beck, 2016).

Kido *et al.* (2012) ressaltam que as tomadas de decisão sobre a política orçamentária dos governos estão refletidas nos números contábeis a fim de se transmitir aos eleitores uma imagem mais saudável da gestão. Os gestores manuseiam as despesas públicas, aumentando aquelas naturezas mais visíveis ou de maior preferência pela população, compensando com a redução de outras, com objetivo claro: aumentar a sua simpatia, e, por conseguinte a probabilidade de recondução ao poder (Balaguer-Coll & Brun-Martos, 2013).

### 3.2 População, amostra e variáveis

A pesquisa investiga o caso das 27 Unidades Federativas (UF) da República Federativa do Brasil (RFB) referente ao período de 1996 a 2017. Os dados são extraídos das websites da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Brasileiro de Estatísticas e Geografia (IBGE); e Tribunal Superior Eleitoral (TSE). No período investigado, ocorreram cinco eleições gerais: 4/10/1998; 6/10/2002; 1/10/2006; 3/10/2010; e 5/10/2014.

### 3.3. Proxy para manipulação real

Repise que muitas decisões através da política fiscal são tomadas no intuito maximizar os interesses da própria gestão e/ou de seus aliados. Os governos são motivados a elevar as despesas públicas em períodos pré-eleitorais, e mantê-los ociosos em períodos posteriores aos escrutínios a fim de compensar os dispêndios excessivos realizados anteriormente (ciclos políticos oportunistas). Uma forma de examinar esse comportamento é analisando a persistência, assimetria e contingenciamento dos gastos públicos, dado um choque das motivações eleitoreiras. Esta averiguação permite apurar em que aspectos, por exemplo, o poder age oportunisticamente na condução da política fiscal a fim de buscar, por exemplo, a recondução política (Cohen *et al.*, 2015; Bradbury & Scott, 2015)<sup>iii</sup>.

$$\begin{aligned} \Delta\left(\frac{DES_{it}}{POP_{it}}\right) = & \text{Intercepto} + \beta_1 \Delta\left(\frac{DES_{it-1}}{POP_{it}}\right) + \beta_2 \Delta\left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}}\right) + \beta_3 Queda_{it}^{REC} \\ & + \beta_4 \left[\Delta\left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}}\right) \times Queda_{it}^{REC}\right] + \beta_5 Oportunismo_{it}^{ELE} \\ & + \beta_6 \left[\Delta\left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}}\right) \times Oportunismo_{it}^{ELE}\right] + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Em que

$DES_{it}$  = despesas primárias de capital;

$POP_{it}$  = número total de habitantes (utilizado com objetivo de atenuar a heterogeneidade da amostra, bem como aliviar a potencial heteroscedasticidade transversal);

$REC_{it}$  = receitas primárias correntes;

$Queda_{it}^{REC}$  = variável dummy moderadora, sendo "1", quando  $receita_{t+1} < receita_t$ , e "0", quando  $receita_{t+1} > receita_t$ ;

$Oportunismo_{it}^{ELE}$  = variável *dummy* moderadora que captura as motivações eleitoreiras por meio do período pré-eleitoral conforme a perspectiva teórica dos ciclo-políticos orçamentários;

$\varepsilon_{it}$  = termo de erro aleatório  $\sim iid[0, \sigma^2]$ .

Em mantendo o “Modelo 1” em sua forma original, é esperado que  $\beta_2 < 0$ , pois o seu custeio em grande medida é coberto por recursos de terceiros, operações de créditos em forma de empréstimos e financiamentos. É esperado que  $\beta_3 < 0$  e  $\beta_4 < 0$ , pois uma queda nas receitas primárias correntes pode afetar diretamente o superávit do orçamento corrente, por conseguinte, novos investimentos públicos em termos de despesas de capital (Gerigk, Crozatti & Tarifa, 2007). Ademais, é esperado que  $\beta_5 < 0$ , pois captura o efeito do ciclo eleitoral oportunista. Por fim, é esperado que  $\beta_6 > 0$ , pois existe uma parcela das receitas primárias correntes relativas às transferências intergovernamentais recebidas do governo central, que pode refletir o oportunismo do Governo Federal no âmbito das unidades federativas, a fim de buscar igualmente a recondução política e/ou influenciá-la (Ferreira & Bugarin, 2007).

## 4. Resultados e Discussões

### 4.1. Estatísticas descritivas e testes de raiz unitária das variáveis

Na Tabela 1 são apresentadas as estatísticas descritivas e os testes de raízes unitárias das variáveis operacionalizadas no modelo econométrico 1. Os testes de raízes unitárias são realizados a fim de verificar se as séries *cross-sections* são estacionárias ou não, evitando-se possíveis regressões espúrias. No Painel B da tabela são apresentados os principais testes de raiz unitária para dados em painel, por exemplo: *Levin, Lin & Chu t*; *Im, Pesaran & Shin W-stat*; *ADF – Fisher Chi-square*; e *PP – Fisher Chi-square*. O primeiro teste tem como pressuposto a existência de um processo de raiz unitária comum ou idêntico a todas as séries, já os demais, testam as séries de forma individual dentro do painel.

**TABELA 1:** Estatísticas descritivas e testes de raiz unitária do grupo de variáveis

## • Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitorais

	POP	DES/POP	REC/POP	TRA/POP	PIB/POP
<b>Painel A: Estatísticas descritivas</b>					
Média	6.348.461	247.79	212.16	817.40	13.03
Desvio Padrão	7.582.653	237.46	314.92	878.08	11.99
Coefficiente de Variação	1.19	0.96	1.48	1.07	0.92
25%	2.048.517	92.42	1.00	258.91	5.00
Mediana	3.332.247	177.00	3.00	573.84	9.00
75%	7.877.964	311.64	445.41	960.37	17.00
Mínimo	217.583	7.63	1.00	28.24	1.00
Máximo	44.846.530	1.820.89	995.78	4.539.39	84.00
<b>Painel B: Testes de raiz unitária</b>					
<i>Levin, Lin &amp; Chu t</i>	#	-18.4661*	-10.6710*	-13.4774*	-13.1933*
<i>Im, Pesaran &amp; Shin W-stat</i>	#	-18.8276*	-11.4463*	-12.2582*	-13.4931*
<i>ADF – Fisher Chi-square</i>	#	388.3260*	229.5920*	246.6820*	268.2920*
<i>PP – Fisher Chi-square</i>	#	617.7770*	254.0080*	625.6130*	317.6920*
<b>Conclusão</b>	#	<b>I(1)</b>	<b>I(1)</b>	<b>I(1)</b>	<b>I(1)</b>

\*Significativo ao nível de 1%.

**Legenda:** I = ordem de integração da variável. POP = número de habitantes.

DES = despesas primárias de capital. REC = receitas primárias correntes. TRA = transferências intergovernamentais. PIB = produto interno bruto real.

Ao nível de significância de 1% – não é rejeitada a hipótese nula de existência de raiz unitária – quer seja do painel de dados como todo, ou em relação às séries individuais. Todavia, ao tomarmos a primeira diferença das séries, eliminamos a raiz unitária. Doravante, conduzimos nossas análises empíricas considerando todas as variáveis em primeira diferença, evitando-se, assim, possíveis regressões espúrias ou resultados viesados (Margarido & Medeiros Júnior, 2006).

#### 4.2. Estimções da manipulação real

Na Tabela 1 evidenciamos as estimativas do Modelo (1) com dados em painel relativo a *proxy* da manipulação real, utilizando o método de estimação *SUR – Seemingly Unrelated Regression* com correção de *Huber-White* da matriz de covariância, a fim de obter erros padrões robustos.

O modelo, embora apresente parcialmente um baixo poder explicativo,  $R^2$  ajustado, de 9%, todavia, atende as premissas fundamentais para validação do modelo, *i.e.*,  $\varepsilon_{it} \sim iid[0, \sigma^2]$ . Ademais, quase todos os coeficientes das variáveis são significativos ao nível de 1% e 5%, conforme mostra o Painel A da Tabela 1.

Inicialmente nota-se que as despesas mais visíveis pela população, despesas primárias de capital, não são persistentes ao longo de todo o mandato dos governadores dos estados brasileiros ( $\hat{\beta}_1$ ). Não obstante, este comportamento muda, quando existe um choque do processo eleitoral ( $\hat{\beta}_5$ ). Portanto, quando todas as variáveis são nulas, aproximando-se as eleições, os investimentos públicos são de aproximadamente R\$ 22,12

percapitos. Ainda que ínfimos, estes gastos crescem expressivamente em mais de 12 mil por cento diante da corrida eleitoral. Este resultado, de modo especial, está em linha com os achados e pesquisas anteriores acerca dos ciclos político-orçamentários.

Quando as receitas primárias aumentam R\$ 1,00 percapitos, os investimentos se mantêm basicamente inalterados durante todo o mandato ( $\hat{\beta}_2$ ). E o mesmo ocorre quando existe uma possível queda desta categoria de receitas ( $\hat{\beta}_4$ ). Neste caso, durante este mesmo período, as despesas de capital primárias não apresentam elasticidade assimétrica em relação a variações nas receitas primárias correntes. Logo, a magnitude do aumento dos investimentos públicos em função de um aumento nas receitas públicas primárias não é maior do que a magnitude de redução dos investimentos públicos em função de uma redução equivalente nas receitas não financeiras. Portanto, pode-se depreender que os investimentos públicos ainda são bastante dependentes de recursos externos para sua execução.

Não obstante, quando existe um choque do processo eleitoral, os investimentos sofrem uma variação positiva, independentemente de haver aumento nas receitas ( $\hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_6$ ) ou uma queda ( $\hat{\beta}_4 + \hat{\beta}_6$ ). No primeiro caso, o aumento das transferências intergovernamentais recebidas do governo central, que também motivado pelo processo eleitoral, usa o seu poder político para influenciar a decisão de voto nas unidades federativas, haja vista que a escolha presidencial ocorre concomitantemente com as do chefe do poder executivo estadual (Ferreira & Bugarin, 2007).

TABELA 2 – Estimações da manipulação real

Variável dependente	Despesas Primárias de Capital
<i>Intercepto</i>	2,1219 (8,2601)
$\beta_1 \Delta \left( \frac{DES_{it-1}}{POP_{it}} \right)$	-0,1801* (0,0428)
$\beta_2 \Delta \left( \frac{REC_{it-1}}{POP_{it}} \right)$	-0,0032 (0,0311)
$\beta_3 Queda_{it}^{REC}$	-60,0173* (18,1720)
$\beta_4 \left[ \Delta \left( \frac{REC_{it-1}}{POP_{it}} \right) \times Queda_{it}^{REC} \right]$	-0,0024 (0,0477)
$\beta_5 Oportunismo_{it}^{ELE}$	22,1153 (16,5368)
$\beta_6 \left[ \Delta \left( \frac{REC_{it-1}}{POP_{it}} \right) \times Oportunismo_{it}^{ELE} \right]$	0,2254* (0,0539)
<i>R<sup>2</sup> Ajustado</i>	9,00%
<i>Observações</i>	540
<i>Durbin-Watson</i>	2,13
<i>Teste Portmanteau: sem autocorrelação até o Lag 1</i>	Q. Ajus. = 1,80 Prob. = 0,1786

\*Significativo a 1%; \*\*Significativo a 5%. (Erro Padrão).

• Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitorais

Estes achados igualmente evidenciam que embora, as despesas primárias de capital apresentem um comportamento assimétrico em um primeiro momento, isto é, durante todo o mandato político elas apresentam elasticidade assimétrica em relação a variações nas receitas primárias correntes, por outro, sob o efeito dos ciclos eleitorais, esta dissimetria é mais expressiva, na medida em que as despesas com investimentos aumentam em proporções maiores na hipótese de decréscimos das receitas, dado um choque do processo eleitoral nomeadamente.

Este resultado é diferente, por exemplo, do anotado por Cohen e Karatzimas (2017), em relação aos municípios gregos, onde as despesas públicas são suavizadas próximo ao processo eleitoral. Neste caso, o poder incumbente toma decisões no sentido de não elevar os gastos em momentos antes dos escrutínios, temendo delações por parte da oposição, de que as despesas foram elevadas na tentativa de influenciar a decisão de voto, e consequentemente a recondução ao poder por meio da reeleição (Cohen & Karatzimas, 2017).

## 5. Considerações Finais

Levando-se em consideração as discussões acerca dos ciclos político-orçamentário, esta pesquisa teve como objetivo geral documentar empiricamente evidências de manipulação real das despesas primárias de capital executadas pelos governos dos estados brasileiros entre 1996 e 2017. Tal observação ocorreu por meio da análise da (i) persistência, (ii) assimetria e (iii) contingenciamento das despesas orçamentárias com investimentos dado um choque do processo eleitoral.

Nesta perspectiva, conclui-se que para o caso especial dos governos estaduais brasileiros e no período analisado, existem evidências de manipulação real das despesas públicas com investimentos, na medida em que foi verificado:

- a) As despesas com investimentos (despesas primárias de capital) não são persistentes ao longo de todo o mandato governamental, todavia, diante de um choque do ciclo eleitoral, existe uma persistência positiva desses gastos;
- b) Diante do processo eleitoral, a assimetria das despesas com investimentos é mais elástica ou expressiva quando comparado com o restante do período do mandato político; e
- c) Se um por um lado durante todo o mandato governamental, as dotações orçamentárias relativas ao grupo de natureza da despesa com investimentos têm maior probabilidade de serem contingenciadas, por outro, sob efeito do ciclo eleitoral, essa decisão de bloqueio orçamentário, não é levada a cabo por parte dos governadores.

Diante dos fatos apresentados, em linhas gerais, pode-se depreender que em respostas a motivações eleitorais, os governadores dos estados brasileiros, se envolvem com a manipulação real das despesas públicas

com investimentos a fim de influenciar nomeadamente a decisão de voto, haja vista que esses gastos além de serem mais visíveis pelos cidadãos e eleitorado, isto é, objetivamente em forma de bens públicos, também pode refletir um melhor estado da economia, afinal são gastos bastante produtivos.

Logo, pode-se concluir que o uso da manipulação real sobre as despesas primárias de capital não é feito com objetivo de assegurar o equilíbrio do orçamento fiscal, justificando, assim, a busca pela responsabilidade na gestão fiscal. É, entretanto, um produto do oportunismo governamental a fim de fazer face as suas intenções políticas, isto é, a manutenção do poder político.

Teoricamente o estudo contribui para as discussões provocadas pela teoria da escolha pública, especialmente em relação a linha teórica dos ciclos político-orçamentários, na medida em que traz novas evidências e metodologia de análise do oportunismo político sobre a condução do orçamento público. De modo prático, o estudo pode contribuir para uma avaliação mais parcimoniosa acerca do ciclo orçamentário por parte dos órgãos de controle, a fim de avaliar se certas tomadas de decisão acerca da política orçamentária são para fins de cumprimento da responsabilidade na gestão fiscal ou são para propósitos particulares da própria gestão com vistas à manutenção do poder político. Por fim, a contribuição social do estudo consiste em fomentar a instrumentalização do controle social a fim de aumentar o monitoramento sobre as ações dos gestores governamentais, afinal tal ação oportunista do poder incumbente, manipulação real, pode não estar refletida no atual estado da economia, bem como em bens singularmente visíveis pelo cidadão, resultando em custos difusos para toda a coletividade, visto que os investimentos públicos realizados com finalidade eleitoreira tendem a permanecer em níveis de bem-estar abaixo do potencial esperado.

Por conseguinte, pesquisas futuras podem contribuir para o debate da manipulação real do orçamento público, sobretudo, no ambiente de democracias imperfeitas, tal como a brasileira, onde a população ainda tem dificuldades para identificar e punir determinadas ações oportunistas sobre a condução da política fiscal por parte do poder incumbente.

## Referências

Akhmedov, A. & Zhuravskaya, E. Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. *Quarterly Journal of Economics*, v. 4, n. 119, pp. 1301-1338, 2004.

Anderson, M. C., Banker, R. D., & Janakiraman, S. N. Are selling, general administrative costs “sticky”? *Journal of Accounting Research*, v. 41, n. 1, pp. 47-63, 2003.

Arcas, M. J. & Martí, C. Financial performance adjustment in English local governments. *Australian Accounting Review*, v. 26, n. 77, pp. 141-152, 2016.

• Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitorais

Balaguer-Coll, M. T. & Brun-Martos, M. I. (2013). El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, v. 16, n. 1, pp.74-80, 2013.

Beck, A. W. *Opportunistic financial reporting and credit market participation in municipalities*. (Tese de Doutorado), University of Alabama, Alabama, 2016.

Borsani, H. Eleições e desempenho macroeconômico na América Latina (1979-1998).

*DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 3, pp. 481-512, 2001.

Bradbury, M. & Scott, T. Do Managers Understand Asymmetric Cost Behavior? *Working Paper*, pp. 1-37. Disponível em <<http://bit.ly/2qCwyVV>>. Acesso (20/04/2017), 2014.

Bradbury, M. & Scott, T. The association between accounting performance and constituent response in political markets. *Pacific Accounting Review*, v. 27, n. 4, pp. 394-410, 2015.

Brender, A. & Drazen. A. Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, v. 52, n. 7, pp. 1271-1295, 2005.

Buchanan, J. M. *Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill, 1967.

Coelho, C. A. C. *Ciclos político económicos e o poder local*. (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho, Minho, 2004.

Cohen, S., Karatzimas, S. & Naoum, V. S. *The sticky cost phenomenon at the local government level: empirical evidence from Greece*. pp. 1-31. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2575530](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575530) (acesso: 10/10/2017), 2015.

Fernandes, M., Gomes, P., & Silva, C. Accounting information and voter's behaviour: empirical research in portuguese municipalities. In: *XV Encuentro Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – AECA*, 2012.

Ferreira, A. C. S. *Motivações do gestor e instrumentos contabilísticos utilizados na gestão dos resultados: o caso das autarquias locais*. (Tese Doutorado), Universidade de Aveiro, 2011.

Ferreira, A., Carvalho, J., & Pinho, F. Earnings Management around zero: a motivation to local politician signalling competence. *Public Management Review*, v. 15, n. 5, pp. 657-686, 2013.

Ferreira, I. F. S. & Bugarin, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político- orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, pp. 271-300, 2007.

Gerigk, W., Crozatti, J., Tarifa, M. R. A influência do superávit corrente sobre o investimento público nos municípios do estado do paraná após a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *XXXI Encontro da ANPAD*, 2007.

Gunny, A. K. The relation between earnings management using real activities manipulation and future performance: evidence from meeting earnings benchmarks. *Contemporary Accounting Research*, v. 27, n. 3, 855-888, 2010.

Ingram, R. W. & Copeland, R. M. Municipal accounting information and voting behaviour, *The Accounting Review*, v. 56, n. 4, pp. 830-843, 1981.

Kido, N., Petacchi, R. & Weber, J. The influence of elections on the accounting choices of governmental entities. *Journal of Accounting Research*, v. 50, n. 2, pp. 443- 476, 2012.

Larraín, F. & Assael, P. Cincuenta años de ciclo politico-economico em Chile. *Cuadernos de Economía*, v. 32, n. 96, pp. 129-150, 1995.

Martins, R. C. A. As teorias de ciclos políticos e o caso português. *Working Paper* n. 5, pp. 1-42. Universidade de Coimbra, 2002.

Matos, L. M. N. *Política orçamental: a utiliza o das variáveis orçamentais portuguesas com intuios de estabiliza o*. (Teste de Doutorado). Universidade do Minho, pp. 1-135, 2007.

Morais, L. M. F., Sarmento, T. L. F., Diniz, J. A., Queiroz, D. B. *Determinantes dos gastos públicos dos municípios brasileiros*. In: XVIII USP International Conference in Accounting, 2018.

Mourão, P. J. R. *Quatro ensaios sobre a ilusão fiscal*. (Tese de Doutorado). Universidade do Minho, 2009.

Nakaguma, M. Y. & Bender, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*. v. 64, n. 1, pp. 3-24, 2010.

Pennings, P., Keman, H. & Kleinnijenhuis, J. *Doing research in political Science*. 2 ed. SAGE Publications, 2006.

Preussler, A. P. S. & Portugal, M. S. Um estudo empírico dos ciclos político- econ micos no Brasil. *Análise Econ mica*, v. 21, n. 40, pp. 179-205, 2003.

Price, S. Political business cycles and macroeconomic credibility: a survey. *Public Choice*, v. 92, n. 3/4, pp. 407-427, 1997.

Puviani, A. *Teoria della illusione finanziaria*. Remo Sandrone, 1903.

Rosenberg, J. Rationality and the political business cycle: the case of local government. *Public Choice*, v. 73, n. 1, pp. 71-81, 1992.

Sakurai, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa & Planejamento Econômico*, v. 43, n. 2, pp. 309-332, 2013.

Silva, A. C. & Neves, J. C. *Finanças públicas e política macroeconômica*. 2 ed. Universidade Nova de Lisboa, 1992.

Stalebrink, O. An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from Swedish municipalities. *Financial Accountability & Management*, v. 23, n. 4, p. 267-4424, 2007.

Veiga, L. G. & Veiga, F. J. Eleitoralismo nos municípios portugueses. *Análise Social*, v. 50, n. 177, pp. 865-889, 2005.

Veiga, L. G. & Veiga, F. J. Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, n. 131, pp. 45-64, 2007.

Vinnari, E. M., & Nasi, S. Creative accrual accounting in the public sector: “milking” water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability & Management*, v. 24, n. 2, pp. 0267-4424, 2008.

Wiesen, T. *Aggregate earnings and voter preferences: evidence from U.S. presidential election prediction markets*. (Tese de Doutorado), University of Miami, Miami, 2016.

---

## *Real manipulation of public investments in view of electoral motivations: an analysis within the scope of Brazilian state governments*

**Recebido** 02-mai-21 **Aceito** 23-ago-21

**Resumo Fundamento:** A manipulação real no setor público pode estar associada em grande medida ao ciclo eleitoral, dada às motivações e à capacidade que o poder incumbente tem para conduzir a política fiscal buscado nomeadamente a manutenção do poder político. **Objetivo:** documentar empiricamente evidências de manipulação real sobre as despesas primárias de capital dos Estados brasileiros entre 1996 e 2017, dado um possível choque do processo eleitoral. **Método:** estudo quantitativo, documental e descritivo, no qual se analisa econometricamente, provas de manipulação real sobre o grupo de natureza da despesa pública com investimentos. **Resultados:** as análises econométricas evidenciam possíveis indícios de manipulação real das despesas públicas com investimentos, uma vez que sob o efeito do processo eleitoral, esses gastos são

mais persistentes e assimétricos, bem como são contingenciados em nível menor, quando comparado com o restante de todo o período do mandato político. **Conclusões:** o uso da manipulação real sobre as despesas primárias de capital fora do propósito de assegurar o equilíbrio do orçamento fiscal, justificando legalmente a busca pela responsabilidade na gestão fiscal, é apenas um produto do oportunismo governamental a fim de fazer face as suas intenções políticas. Por conseguinte, investimentos públicos realizados com finalidade eleitorais tendem a permanecer em níveis de bem-estar abaixo do potencial esperado, inclusive gerando custos difusos para toda a coletividade.

**Palavras-chave** ciclos político-orçamentários, teoria da escolha pública, manipulação real, investimentos públicos, finanças públicas.

**Abstract Motivation:** *The real manipulation in the public sector can be largely associated with the electoral cycle, given the motivations and the capacity that the incumbent has to conduct fiscal policy, seeking, namely, the maintenance of political control. Objective:* to empirically document evidence of real manipulation of Brazilian states' primary capital expenditures between 1996 and 2017, given a possible shock of the electoral process. **Method:** *quantitative, documentary and descriptive study, in which evidence of real manipulation on the nature of public expenditure on investments is analyzed econometrically. Results:* the econometric analyzes show possible signs of real manipulation of public expenditure on investments, since under the effect of the electoral process, these expenditures are more persistent and asymmetrical, as well as being contingent at a lower level, when compared to the rest of all the period of political mandate. **Conclusions:** the use of real manipulation of primary capital expenditures outside the purpose of ensuring the balance of the fiscal budget, legally justifying the pursuit of responsibility in fiscal management, is just a product of government opportunism in order to meet its political intentions. Therefore, public investments made for electoral purposes tend to remain at levels of well-being below the expected potential, even generating diffuse costs for the entire community.

**Keywords** *political-budget cycles, public choice theory, real manipulation, public investments, public finances.*

<sup>i</sup> Ilusões que aos olhos do eleitor/contribuinte, o governo tem mostrado competência (e.g., eficiência e eficácia) na aplicação dos recursos públicos.

<sup>ii</sup> Aqui a competência se refere à capacidade de produzir um determinado nível de serviços governamentais com menos recursos possíveis, *i.e.*, com maior eficiência administrativa (Veiga & Veiga, 2007).

<sup>iii</sup> 30 anos completados em 2015, após o fim da ditadura militar. É, pois, considerado uma democracia imperfeita. Nos últimos anos (2006 a 2016) o índice médio de democracia do país segundo *The Economist* (<https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>) foi igual a 7,17 aproximadamente, sendo o terceiro país latino mais democrático, atrás de Uruguai e Argentina, respectivamente. Sendo a democracia do primeiro considerada perfeita de acordo com *The Economist*.

<sup>iiii</sup> Cohen *et al.*, (2015) e Bradbury & Scott (2015) utilizam o modelo seminal de custos assimétricos de Anderson *et al.* (2003) para verificar indícios de assimetria de custos no âmbito dos governos subnacionais da Grécia e Nova Zelândia, respectivamente. Ambos os autores, confirmam a hipótese de assimetria.