

POLÍTICA PARTIDÁRIA, CICLOS ELEITORAIS E ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA: EFEITOS NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS.

KLEBER MORAIS DE SOUSA

ufrpe
kleberfinancas@hotmail.com

MONICA DE MARIA SANTOS FORNITANI PINHANEZ

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV)
monica.pinhanez@fgv.br

Área temática: **Administração Pública**

POLÍTICA PARTIDÁRIA, CICLOS ELEITORAIS E ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA: EFEITOS NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS.

RESUMO

Esse trabalho teve por objetivo investigar os efeitos da política partidária, particularmente no que diz respeito à competição eleitoral, ideologia partidária, afiliação partidária e ciclo político eleitoral na arrecadação dos impostos dos municípios pernambucanos durante o período de 2005 à 2009. Os procedimentos metodológicos utilizados são descritivos e exploratórios, por meio da utilização de regressões com dados em painel. Os dados foram coletados nas bases de dados do FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional e do repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. O estudo conclui que aspectos político-partidários estão correlacionados com uma redução em 0,13% a arrecadação per capita dos impostos municipais para cada unidade adicionada no nível de competitividade. Já partidos de ideologia de esquerda parecem estar positivamente correlacionados com a arrecadação dos impostos per capita municipal em aumento de 0,12%, enquanto partidos de centro e de direita não possuem diferença significativa. A redução da arrecadação dos impostos municipais equivale a 0,18% e o aumento corresponde a 0,175% do PIB pernambucano no ano de 2009. Por outro lado, nem a proximidade a períodos eleitorais, tampouco a afiliação partidária dos gestores parecem ter qualquer significado estatístico na arrecadação dos impostos per capita.

Palavras-chave: Impostos municipais; finanças públicas; política fiscal.

ABSTRACT

This study aimed to investigate the effects of party politics, ranging from competition, party ideology, party affiliation an electoral political cycle on tax collection in the Pernambuco State's municipalities in during the period between 2005 and 2009. We used a statistic methodology a panel data regression. Data were collected from the following databases: FINBRA of the National Treasury and the electoral data repository of the Supreme Electoral Tribunal. The study concludes that the more competitive political scenario (i.e. more polarized), the less taxes are collected: it reduces 0.13% of municipal collection taxes *per capita* for each unit added at the level of competitiveness. Leftist parties affect positively the municipal collection of taxes *per capita* (0.13%) and center or right-inclined parties seems to have no impact on tax collection. The reduction of the collection of taxes equivalent to 0.18%, while the increase corresponds to 0.175% of GDP Pernambuco in 2009. Electoral political cycle and party affiliation of politicians seems to have no statistically significance with respect to per capita collection.

Keywords: Municipal tax, public finance, fiscal policy.

1. Introdução

O processo de descentralização dos recursos públicos, a autonomia política, administrativa e financeira assegurada na Constituição Federal de 1998 proporcionou aos municípios ampliarem seus gastos públicos, bem como sua importância na execução de políticas públicas.

Frente ao crescimento da execução dos gastos públicos, os municípios ampliaram a arrecadação dos tributos de sua competência, sendo eles IPTU, ISS e ITBI. Contudo, embora no período de 1988 à 1998, os municípios tenham obtido um acréscimo em seus recursos próprios de aproximadamente 197% e a arrecadação dos tributos municipais tenha alcançado 1,6% do PIB no ano de 2010 (BRASIL, 2012; REZENDE, 2000), existe ainda uma subarrecadação quando comparados com países desenvolvidos que alcançam mais de 2% do PIB (BAHL e MARTINEZ-VAZQUEZ, 2008).

Fatores políticos podem estar associados a essa dificuldade dos governos locais de países em desenvolvimento com o Brasil de ampliarem sua arrecadação. A literatura política tem discutido que a competição política, a ideologia partidária, o ciclo político eleitoral e a afiliação partidária dos governantes são fatores que afetam as finanças públicas em vários pontos, abrangendo desde o financiamento até o gasto do setor público.

As principais razões da influência desses fatores são: a) a ocorrência de comportamento oportunista do gestor público no momento conveniente a fim de proporcionar ganhos políticos; b) a tendência que os partidos de ideologia de esquerda possuem em ampliar o tamanho do estado; e c) a cooperação entre governantes (prefeitos e governador) pertencentes ao mesmo partido (POTRAFKE, 2010; MAUX, ROCABOY e GOODSPED, 2011).

Embora exista legislação no Brasil que impeça a realização de renúncia fiscal sem compensação estabelecida pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a vedação de concessão de benefícios tributários pelo §10 do art. 73 Lei Federal nº 9.504/1997, os instrumentos utilizados pelos controles internos e externos, tais como os Tribunais de Contas dos Estados (TCE's) parecem não serem eficazes a ponto de impedirem tais práticas, tendo em vista que cobranças de tributos vencidos e a vencer são postergados e a elaboração de leis que concedem benefícios tributários, com o parcelamento a longos prazos dos pagamentos, inclusive com redução de multa e juros no período eleitoral.

Assim, esse trabalho teve por objetivo investigar em que medida existe uma correlação entre a competição eleitoral, ideologia partidária, afiliação partidária e ciclo político eleitoral na arrecadação dos impostos dos municípios pernambucanos durante o período de 2005 à 2009.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 Arrecadação dos Impostos Municipais

Após a promulgação da Constituição de 1988, os municípios obtiveram uma significativa ampliação de suas bases tributárias, na participação nas receitas da União e uma maior autonomia na utilização dos recursos (VARSANO, 2002). A partir desse

momento os municípios passaram a figurar como esfera de governo que possui autônoma política, administrativa e financeira.

Essa mudança ocorreu em meio à redemocratização brasileira nos anos 1980, após longo período de excessiva centralização política e tributária. Até então a atuação dos municípios era bastante reduzida sob o argumento da necessidade de maior coordenação e racionalização econômica (VARSANO, 1981).

Esse processo de descentralização não é privilégio brasileiro. Ele tem se tornado comum em países em desenvolvimento por vários motivos como: a) a maior eficiência econômica; b) a maior eficiência nos custos e prestação de contas; e c) pela crescente mobilização local de recursos (BIRD e RODRIGUEZ, 1999).

Os efeitos dessa descentralização para os municípios brasileiros representaram um significativo aumento de suas receitas próprias. No período de 1988 a 1998, os municípios obtiveram um acréscimo em seus recursos próprios em 197% aproximadamente e a arrecadação dos tributos municipais alcançou 1,6% do PIB nacional no ano de 2010 (BRASIL, 2012; REZENDE, 2000).

O principal imposto de competência municipal é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) com 0,7% do PIB e 2,2% da carga tributária nacional, seguido pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que representou 0,4% do PIB e 1,2% da carga tributária, ambos no exercício de 2010 (BRASIL, 2012). Contudo, a subarrecadação dos impostos sobre a propriedade é uma característica dos países em desenvolvimento e em transição que possuem uma arrecadação média inferior a 0,7% do PIB, enquanto os países desenvolvidos alcançam mais de 2% do PIB (BAHL e MARTINEZ-VAZQUEZ, 2008).

Assim, apesar de seu potencial arrecadatório, os municípios brasileiros apresentam uma grande dispersão na arrecadação tributária (AFONSO e ARAÚJO, 2000).

Diante desse contexto, é necessário, compreender a situação econômica, administrativa e as limitações institucionais e culturais associadas ao local dos sistemas tributários (BAHL, MINER e SCHROEDER, 1984), sendo essencial conhecer de forma precisa como o sistema governamental é estruturado e realmente funciona (BIRD, 1990).

A grande dimensão territorial, a desigualdade econômica e a diversidade social e cultural existente nos milhares de municípios no Brasil torna fundamental o aprofundamento dos estudos do comportamento da arrecadação levando em consideração os mais diversos fatores relacionados aos aspectos econômicos, políticos e sociais.

Alguns argumentos são apresentados na literatura para explicar esse provável “desinteresse” da arrecadação local. O principal argumento para subarrecadação municipal é de que o governo central promove uma significativa transferência de recursos para os governos locais, fazendo com que os políticos locais, de forma oportunista, não se esforcem a fim arrecadar mais, com o propósito de não prejudicar sua imagem frente aos eleitores, fenômeno que ocorre mundialmente.

Por exemplo, em 1993 no Vietnã, as províncias com menores rendas *per capita* possuíram arrecadação *per capita* de apenas 9% em comparação com as províncias de alta renda, todavia, devido às transferências do governo central os gastos das províncias mais pobres alcançavam 59% das receitas das províncias mais ricas (BIRD, LITVACK e RAO, 1995).

No Brasil, o repasse de 50% da receita municipal na forma de transferências intermunicipais por meio do Fundo de Participação dos Municípios, não estimula os governos locais a se firmarem em sua própria arrecadação, até porque os critérios de distribuição desse fundo não levam em conta a capacidade e a arrecadação local (PRADO, 2003).

Embora esse estudo não se proponha a observar esse ponto específico, tenta verificar se existe alguma indicação em como gestores municipais, seja por autonomia excessiva, ou por fatores políticos agem. Isso poderia indicar uma ação oportunista, incentivando ou desestimulando a arrecadação dos tributos de sua competência.

A legislação fiscal brasileira através do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) veta a realização de renúncia de receita sem que haja a devida compensação, seja por meio elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuições. Contudo, embora os gestores não promovam deliberadamente a emissão de atos administrativos que resultem na renúncia de receita, eles podem simplesmente reduzir seus esforços no momento oportuno e conveniente, como por exemplo, a não cobrança dos impostos vencidos e a vencer.

2.2 Influências dos Fatores Políticos na Gestão Pública

Segundo Denhardt (2012) a administração pública por natureza busca os valores definidos pela sociedade, e conseqüentemente leva os administradores públicos a se preocuparem em garantir que os compromissos centrais da sociedade sejam alcançados. Por essa razão, a administração pública não deve considerar apenas a teoria social, mas também abranger a teoria política com o propósito de compreender como as organizações públicas contribuem para construção de uma sociedade democrática.

Assim como as organizações públicas afetam a construção de uma sociedade democrática, a recíproca é verdadeira. Existem vários fatores políticos que afetam a gestão das organizações públicas, e este estudo aborda quatro fatores, sendo eles: a competição eleitoral, a ideologia partidária, afiliação partidária e o ciclo político eleitoral.

A competição política é explicada por afetar a gestão pública em dois direcionamentos, ambas mantidas pela *Chicago School of Political Economy* (BARALBI, 2008). O primeiro consiste em compreender a competição política semelhante a concorrência no mercado, ou seja, espera-se que a competição política produza um resultado positivo, porque a busca por melhores resultados pelos políticos resulta em benefícios para a sociedade (STIGLER, 1972), ao contrário da segunda, que apresenta um efeito da competição política negativa, ao tornar a prestação de serviços públicos ineficiente (SVENSSON, 2005).

A literatura apresenta resultados que corroboram ambos os direcionamentos (SVENSSON, 2005; POLO, 1998; GALASSO e NANNICINI, 2000, PEREIRA e MUELLER, 2002; MELO, PEREIRA e FIGUEIREDO, 2009; PEREIRA, MELO e FIGUEIREDO, 2009). Assim, os efeitos da competição eleitoral são observados em vários aspectos do setor público governamental. Por exemplo, Paola e Scoppa (2010) ao pesquisar os municípios italianos no período de 1985 a 2008 identificaram que a competição política afeta na qualidade dos políticos.

Já especificamente relacionado ao financiamento e ao gasto do setor público, Besley, Persson e Sturm (2010) constataram com base em dados dos estados americanos, que o aumento da competição política está associado a uma menor arrecadação percentual das receitas fiscais na renda pessoal e a um maior nível de gastos com infraestrutura.

A descontinuidade das regras eleitorais, a competição política e os gastos fiscais foram variáveis analisadas em pesquisa realizada nos municípios brasileiros por Chamon, Mello e Firpo (2009). Os autores concluíram que existe efeito causal da competição política sobre os resultados fiscais e nos locais onde o prefeito poderia concorrer à

reeleição. O aumento de 1% do número de candidatos provoca um incremento de 0,89% nas despesas totais dos municípios.

Boulding e Brown (2012) pesquisaram a competição eleitoral e os gastos sociais em mais de 5.000 municípios brasileiros nos anos de 1996, 2000 e 2004, e encontraram que onde há maior competição eleitoral, os governos realizam maiores gastos sociais comparados com os que possuem menor competição eleitoral.

Já Baralbi (2008) observou que a competição eleitoral tem efeitos significativos, esses efeitos são negativos nos gastos de consumo nas 20 regiões italianas com base em dados de 1980 a 2003, ao contrário dos municípios brasileiros.

A influência da ideologia partidária nas finanças públicas também vem sendo estudada. Os resultados das pesquisas apontam que os governos de esquerda são os mais dispostos a expandir o gasto público social, enquanto os governos de direita estão mais preocupados com a redução da inflação e interesses relacionados aos proprietários do capital (POTRAFKE, 2010). E como era de se esperar, o tamanho do setor público nos governos de esquerda tende a aumentar, enquanto os governos de direita tende a diminuir quando estão no poder (MAUX, ROCABOY e GOODSPPED, 2011).

Perotti e Kontopoulos (2002) apontam que a ideologia e o tamanho das coalizões também afetam nos resultados fiscais, em especial, nas transferências intergovernamentais. Kittel e Obringer (2003) relatam redução dos efeitos partidários a partir da década de 1990 nos dados agregados dos gastos sociais em 21 países da OECD. Potrafke (2009) a partir dos gastos sociais de países da OECD verificou que a política partidária não teve efeito, contudo, identificou que os gastos dos governos de esquerda aumentaram na medida em que a globalização avançou nos países, e relata que na década de 1980 os governos de esquerda perseguiram uma política expansionista.

Não só a competição eleitoral e a ideologia dos governantes influenciam nas finanças públicas, mas o momento em que ocorre o processo eleitoral pode também impactar nas contas públicas. Uma explicação para esse fato é que gestores são capazes de manipular a economia, os gastos públicos e o financiamento do setor público antes da eleição com o propósito de vencer o processo eleitoral. A perspectiva teórica que desenvolve essa abordagem é denominada de ciclo dos negócios políticos (NORDHAUS, 1975).

A manipulação das políticas públicas decorre da necessidade que os políticos possuem em renovar sua legitimidade em decorrência das eleições, ampliando as chances de sua reeleição e provocando conseqüentemente má alocação dos recursos públicos (VERGNER, 2009).

É importante destacar também, que o comportamento dos eleitores quanto aos aspectos fiscais no período eleitoral é relativamente diferente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos o eleitorado pune o gestor executor de orçamento público deficitário antes das eleições (BRENDER e DRAZEN, 2005) e nos países em desenvolvimento os impactos dos anos eleitorais no déficit orçamentário são maiores (SHI e SVENSSON, 2006).

3 METODOLOGIA, HIPÓTESES E MODELO ECONOMETRICO

3.1 Metodologia

A metodologia utilizada nesse estudo é caracterizada como descritiva e exploratória. O caráter exploratório da pesquisa consiste em verificar se as variáveis

políticas que comumente afetam os gastos públicos apresentam semelhante comportamento na arrecadação dos impostos municipais.

A amostra é composta pelos 184 municípios pernambucanos. Os dados foram coletados nas bases de dados do FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional e os dados de cunho político foram obtidos no repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, correspondente ao período de 2005 à 2009. Após coleta, os dados foram tabulados e tratados no STATA 12, por meio de modelo econométrico de regressão com dados em painel.

3.2 Hipóteses

Esta pesquisa teve o propósito de verificar as seguintes hipóteses:

- H₁: Competição eleitoral influencia na arrecadação dos impostos municipal *per capita* dos municípios pernambucanos.
- H₂: Ideologia partidária influencia na arrecadação dos impostos municipal *per capita* dos municípios pernambucanos.
- H₃: Afiliação partidária do prefeito influencia na arrecadação dos impostos municipal *per capita* dos municípios pernambucanos.
- H₄: Ano eleitoral influencia na arrecadação dos impostos municipal *per capita* dos municípios pernambucanos.

3.3 Modelo Econométrico

Para verificação das hipóteses foi elaborado o modelo de regressão com dados em painel descrito na equação 1 a seguir:

$$\ln(\text{imppercap})_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{pibpercap})_{it} + \beta_2 \text{compeleitoral}_{it} + \beta_3 \text{esquerda}_{it} + \beta_4 \text{centro}_{it} + \beta_5 \text{anoeleitoral}_{it} + \beta_6 \text{partidogov}_{it} + \alpha_{it} + u_{it} \quad (1)$$

Em que,

$\ln(\text{imppercap})_{it}$: É o valor nominal arrecadado em impostos próprios pelos municípios dividido pela população. Os impostos municipais são o IPTU, ITBI, ISS e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Essa variável foi normalizada por logaritmo.

$\ln(\text{pibpercap})_{it}$ é o logaritmo do PIB per capita da população residente no município i no período t . Esta é uma variável de controle do modelo, em razão dos principais tributos municipais manterem uma forte correlação com a produção interna.

$\text{compeleitoral}_{it}$: Representa a competição eleitoral político-partidária para o cargo de prefeito dos municípios pernambucanos. Sua mensuração foi realizada por meio da equação 2 proposta por Golosov (2010) descrita a seguir:

$$N_p = \sum_{i=1}^x \frac{1}{1 + \left(\frac{s_1^2}{s_i}\right) - s_i} \quad (2)$$

Onde,

N_p : indicador de competição político-partidária por ano eleitoral

S_1 : o maior componente na proporção na divisão de votos partidários

S_i : são os outros componentes de proporção na divisão de votos partidários,

x : o menor componente na menor proporção na divisão de votos partidários

$esquerda_{it}$ é uma variável *dummy* que identifica se o partido de afiliação partidária do prefeito é de ideologia de esquerda, no município i no período t . A classificação dessa variável foi realizada de acordo com Carreirão (2006).

$centro_{it}$ é uma variável *dummy* que identifica se o partido de afiliação partidária do prefeito é de ideologia de centro, no município i no período t . A classificação dessa variável foi realizada de acordo com Carreirão (2006).

$anoeleitoral_{it}$ é uma variável *dummy* que identifica os anos que ocorreram eleições, no município i no período t .

$partidogov_{it}$ é uma variável *dummy* que identifica se o partido de afiliação partidária do prefeito é igual a afiliação partidária do governador do estado, no município i no período t .

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A tabela 1 apresenta a análise exploratória das variáveis utilizadas no modelo. O estado de Pernambuco possui durante o período de estudo 184 municípios, que apresentam características bastantes diferentes entre si. Enquanto o maior município possui uma população de 1.537.704, o menor apresenta apenas 4.369 no ano de 2009.

Tabela 1 – Análise Exploratória das Variáveis. Valores Nominais.

Variáveis	Ano	Observ.	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Imposto <i>per capita</i> (reais)	2005	177	21,63374	29,37915	4,920576	289.0168
	2006	182	25,96838	36,20873	4,699207	392,156
	2007	183	30,0031	40,8186	7,834925	448,1119
	2008	182	36,68702	54,43487	3,10911	636,2747
	2009	182	57,04908	146,3721	6,890779	1.546,378
População (unidades)	2005	184	46.101	129.313	4.097	1.533.580
	2006	184	46.101	129.313	4.097	1.533.580
	2007	184	46.101	129.313	4.097	1.533.580
	2008	184	47.792	129.478	4.369	1.537.704
	2009	184	47.792	129.478	4.369	1.537.704
PIB <i>per capita</i> (reais)	2005	184	3.585	3.978	1.589	50.025
	2006	184	4.062	4.755	2.035	61.475
	2007	184	4.455	5.776	2.341	76.418
	2008	184	5.022	6.245	2.474	77.519
	2009	184	5.491	6.652	2.729	87.830
Competição Eleitoral	2004	184	1,91013	0,3911553	1	4,560752
	2008	184	1,821388	0,3890776	1	3,562672

É interessante notar que o ano de 2009 que não possui eleições, apresenta um aumento da média de arrecadação dos impostos *per capita* 55,50% em relação ao ano anterior 2008 que possuiu, considerando os valores nominais. Além disso, ocorreu uma redução da competição política entre os anos de 2004 e 2008, tanto na média em 0,088742, como no desvio-padrão em 0,0020777. Embora a redução tenha sido pequena, esses dados nos levam a crer que a redução da competitividade política resulta em aumento da arrecadação nos anos seguintes à eleição, como indicado pela abordagem dos ciclos dos negócios políticos ou também denominado ciclo político eleitoral.

A figura 1 a seguir apresenta a evolução média dos impostos municipais per capita arrecadados e do PIB per capita. Os impostos per capita arrecadados apresentam um crescimento constante no decorrer dos anos, em percentuais superiores ao crescimento do PIB per capita, demonstrando o potencial não explorado dos tributos municipais, como apontado por Bahl e Martinez-Vazquez (2008) e Afonso e Araújo (2000). Esse achado é

observado ao notar que os municípios pernambucanos no período de 2005 à 2009 obtiveram a variação acumulada positiva da média de arrecadação dos impostos *per capita* em 118,37%, superior em 91,54% que a média do PIB *per capita* do período.

A respeito da figura 1, é importante frisar que o ano de 2006 apresenta a variação em relação ao ano 2005 que inicia a série, razão pela qual não aparecem valores para este ano inicial. Nos anos seguintes a variação é obtida em relação ao ano anterior.

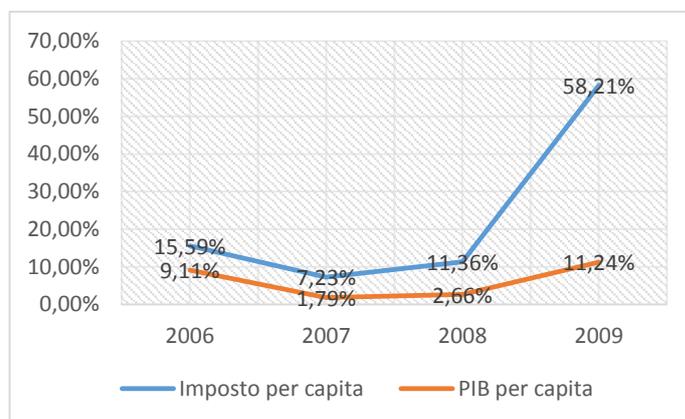


Figura 1 – Evolução do Imposto e PIB *per capita*.
Valores reais (dez/2009=100)

Durante o período de estudo ocorreram duas eleições, sendo a primeira no ano de 2006 para os cargos do poder executivo e legislativo estadual e federal, e 2008 para os cargos do poder executivo e legislativo municipal. Nos anos que não ocorreram eleições municipais foram mantidos os valores do ano anterior. Os resultados dos partidos vencedores nas eleições municipais no período compreendido são destacados na tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Resultado das Eleições Municipais em Pernambuco (2004 e 2008)

Partido	Prefeitos Eleitos				Partido	Prefeitos Eleitos			
	2004		2008			2004		2008	
	Quant.	%	Quant.	%		Quant.	%	Quant.	%
Esquerda	44	23,91	70	38,04	Direita	68	36,96	83	45,11
PC do B	3	1,63	4	2,17	PFL/DEM	41	22,28	19	10,33
PDT	7	3,80	9	4,89	PL-	5	2,72	0	0,00
PPS	12	6,52	1	0,54	PP	5	2,72	4	2,17
PSB	12	6,52	46	25,00	PRONA	1	0,54	0	0,00
PT	10	5,43	8	4,35	PSC	1	0,54	0	0,00
PMN	0	0,00	2	1,09	PR	0	0,00	30	16,30
Centro	67	36,41	29	15,76	PTB	13	7,07	30	16,30
PMDB	41	22,28	11	5,98	PSL/PV	2	1,08	0	0,00
PSDB	26	14,13	18	9,78	Indefinidos	5	2,72	2	1,09

Os partidos de ideologia de esquerda ganharam o governo de 26 municípios na comparação das eleições municipais de 2004 e 2008. Os partidos de alinhamento ideológico de direita também obtiveram ganho em menor quantidade 15 municípios, enquanto os partidos considerados de ideologia de centro perderam 38 municípios.

Nas eleições municipais de 2008, os partidos de ideologia de direita prevaleceram sendo aqueles que mais governam municípios com 45,11%. Nota-se que embora durante esse período o governo federal tenha sido gerido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sua atuação não foi suficiente para ampliar a quantidade de municípios governos, pelo contrário, obteve redução em 2 municípios.

A tabela 3 apresenta a média e o desvio padrão da arrecadação de impostos per capita em seus valores nominais.

Tabela 3 – Imposto per capita por Ideologia Partidária. Valores nominais.

Anos	Esquerda		Centro		Direita	
	Média	Desv.Padrão	Nominal	Desv.Padrão	Nominal	Desv.Padrão
2005	33,5210	56,7447	18,5299	8,8740	17,3668	10,1079
2006	39,7937	68,4216	21,6957	11,0317	21,1777	13,0776
2007	45,1259	77,3521	23,9673	12,9756	26,0842	14,6451
2008	57,1453	103,6401	27,5658	14,1001	32,6160	22,7309
2009	80,1184	204,8819	70,4418	175,0318	33,4756	304,7092

A evolução da arrecadação dos impostos municipais *per capita*, por ideologia partidária é apresentada na figura 2 a seguir. De forma semelhante à figura anterior, na figura 2 o ano de 2006 apresenta a variação em relação ao ano 2005 que inicia a série, razão pela qual não aparecem valores para este ano inicial. Nos anos seguintes a variação é obtida em relação ao ano anterior.

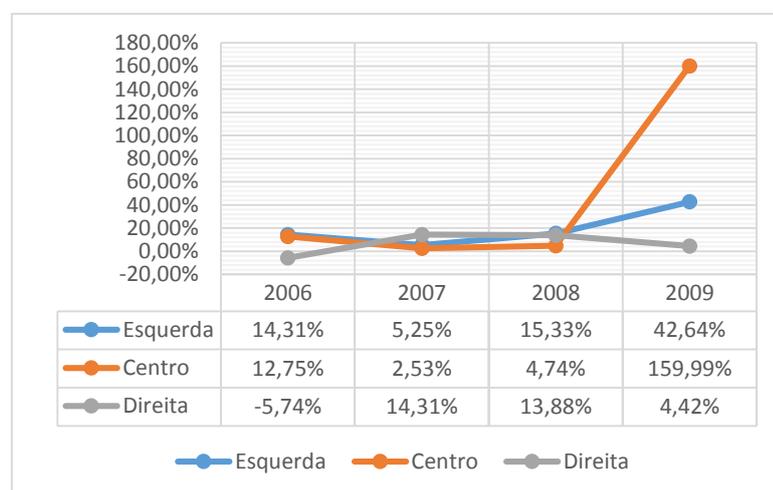


Figura 2 – Evolução do Imposto per capita por Ideologia Partidária
Valores reais (dez/2009=100)

A ideologia dos partidos brasileiros no decorrer do período de 2005 à 2009 parece não surtir o efeito esperado a partir da análise do gráfico, visto que partidos de esquerda assumem a segunda colocação no ranking de crescimento acumulado da arrecadação com de 97,92%, sendo os partidos de centro o primeiro colocado com 214,80%, e por último os partidos de direita com 59,62%¹. Todavia, embora a evolução tenha sido maior nos partidos de centro, é importante observar que a média dos partidos de esquerda sempre se manteve no decorrer dos anos em valor superior aos demais, fato que pode ter dificultado a ampliação da arrecadação.

As hipóteses de pesquisa são testadas por meio do modelo de regressão com dados em painel apresentado na seção 3.3. A utilização dos efeitos fixos ou aleatórios é definida pelo Teste de Hausman e a decisão quanto à utilização entre o modelo *pooled* ou painel foi determinado pelos testes Chow e Breusch-Pagan.

Em todas as hipóteses o teste de Chow rejeita a hipótese nula de preferência do modelo *pooled*, indicando que o modelo dos efeitos fixos é o mais adequado. O teste de Breusch-Pagan apresentou valor-p inferior ao nível de significância adotado de 5%, que rejeita a hipótese nula de preferência pelo modelo *pooled*, sendo mais adequado o modelo

de efeitos aleatórios. Esses dois testes confirmam o ajuste dos dados ao modelo de regressão com dados em painel.

Os resultados dos modelos de regressão que testam as hipóteses 1, 2 e 3 são apresentados na tabela 4 a seguir.

Tabela 4 - Resultado dos Modelos de Regressão

Variável Dependente: *Imppercap*(ln)

	Hipótese 1		Hipótese 2		Hipótese 3	
	Efeitos Fixos (1)	Efeitos Aleatórios (2)	Efeitos Fixos (3)	Efeitos Aleatórios (4)	Efeitos Fixos (5)	Efeitos Aleatórios (6)
Const	-5.7591 *** (0.5818)	-5.0304 *** (0.4060)	-6.0827 *** (0.5737)	-5.1103 *** (0.4045)	-6.2154 *** (0.5607)	-5.2807 *** (0.3975)
PIBpercap (ln)	1.1111 *** (0.0682)	1.0205 *** (0.0479)	1.1164 ** (0.0693)	1.0014 *** (0.0490)	1.1372 *** (0.0679)	1.0240 *** (0.0480)
Compeleitoral	-0.1271 *** (0.0465)	-0.1171 *** (0.0413)				
Esquerda (dummy)			0.1235 ** (0.0605)	0.0894 * (0.0483)		
Centro (dummy)			0.0240 (0.0572)	-0.0173 (0.0452)		
Partidogov (dummy)					0.0108 (0.0391)	0.0145 (0.0375)
Nº de anos	5	5	5	5	5	5
Nº municípios	184	184	184	184	184	184
N	906	906	906	906	906	906
R ²	0.4232	0.4232	0.4240	0.4254	0.4218	0.4218
“Dentro”	0.2878	0.2878	0.2848	0.2843	0.2805	0.2805
“Entre”	0.4970	0.4970	0.5004	0.5026	0.4996	0.4996
Teste F (valor-p)	0,0000		0,0000		0,0000	
Teste de Chow (valor-p)		0,0000		0,0000		0,0000
Teste de Hausman (Valor-p)		0.0799		0.0876		0.0582
Teste Breusch-Pagan (Valor-p)		0.0000		0.0000		0.0000

Nota: * Significante ao nível de 10%, ** Significante ao nível de 5% e *** Significante ao nível de 1%.

A hipótese 1 que testa a se competição política influencia na arrecadação per capita mostrou-se verdadeira, com uma forte significância da variável *compeleitoral* ao nível de 1% de significância. O aumento de uma unidade do nível de competitividade política resulta em redução da arrecadação de impostos per capita em 0,13%. Embora o percentual de influência seja baixo, em valores nominais da arrecadação dos impostos dos municípios no ano de 2009 representa redução de R\$ 141.628.058,21 ou 0,1806% do PIB pernambucano.

Esse resultado corrobora a ideia de que o comportamento oportunista dos gestores públicos municipais que ao se sentirem pressionados com a concorrência política eleitoral se utilizam de instrumentos administrativos que resultam na redução da arrecadação dos impostos, seja por meios legais, com a elaboração e promulgação de leis que permite parcelamento dos pagamentos dos tributos em longo prazoⁱⁱ ou por meios ilegais como a não cobrança dos tributos com o propósito de conseguirem maior votação nas eleições a favor de seus candidatos.

No teste da hipótese 2 a variável *Esquerda* que representa partidos de ideologia de esquerda apresenta também significância estatística. Ao contrário da competição política, a variável *esquerda* apresenta um efeito positivo na arrecadação per capita dos

municípios brasileiros em 0.12%. Em valores nominais de 2009 representa R\$ 137.616.563,25 e 0,1755% do PIB pernambucano. Embora o crescimento no período de estudo tenha sido superior onde predominam os partidos de centro, em valores nominais os partidos de esquerda apresentam uma arrecadação superior a estes, confirmando o apontado por Potrafke (2010) e Maux, Rocabox e Goodspeed (2011). Por outro lado, a variável *Centro* não foi significativa estatisticamente, fato que demonstra que não existe diferença entre os partidos de centro e direita, resultado que contradiz a literatura.

A terceira hipótese testa se a afiliação partidária do prefeito ao coincidir com a do governador do estado tem alguma correlação com arrecadação dos impostos municipais, Isto porque, tendo em vista que por pertencerem ao mesmo grupo político e de ideologia partidária a transferência de recursos voluntários entre os governos estaduais e municipais podem se tornar mais fáceis, reduzindo a necessidade da arrecadação local para realização de investimentos e manutenção das despesas correntes. Contudo, a variável *partidogov* não se mostrou significativa estatisticamente, não tendo influência a afiliação partidária do gestor do município.

Tabela 5 - Resultado dos Modelos de Regressão

Variável Dependente: *Impperc*(ln)

	Hipótese 4		Conjunto das Hipóteses	
	Efeitos Fixos	Efeitos Aleatórios	Efeitos Fixos	Efeitos Aleatórios
	(1)	(2)	(3)	(4)
Const	-6.2130*** (0.5606)	-5.2786 *** (0.3974)	-5.5853 *** (0.5988)	-4.8548 (0.4152)***
PIBperc (ln)	1.1367 *** (0.0679)	1.0235 *** (0.0480)	1.0851 *** (0.0700)	0.9970*** (0.0491)
Compeleitoral			-0.1271 *** (0.0467)	-0.1182 *** (0.0413)
Esquerda (<i>dummy</i>)			0.1290 ** (0.0642)	0.0896 * (0.0510)
Centro (<i>dummy</i>)			0.0103 (0.0585)	-0.0252 (0.0465)
Partidogov (<i>dummy</i>)			-0.0162 (0.0413)	-0.0031 (0.0396)
Anoeleitoral (<i>dummy</i>)	0.0095 (0.0246)	0.0099 (0.0247)	0.0123 (0.02483)	0.0138 (0.0247)
Nº de anos	5	5	5	5
Nº municípios	184	184	184	184
N	906	906	906	906
R ²	0.4217	0.4217	0.4259	0.4271
“Dentro”	0.2806	0.2806	0.2926	0.2921
“Entre”	0.4994	0.4994	0.4981	0.5001
Teste F (valor-p)	0,0000		0,0000	
Teste de Chow (valor-p)		0,0000		0,0000
Teste de Hausman (Valor-p)		0.0622		0.4030
Teste Breusch-Pagan (Valor-p)		0.0000		0.0000

Nota: * Significante ao nível de 10%, ** Significante ao nível de 5% e
*** Significante ao nível de 1%.

Na sequência, foi testado se existe correlação entre o ciclo político eleitoral, ou seja se nos anos quando há eleição a arrecadação tributária é afetada. Os resultados da tabela 5 indicam que a variável ano eleitoral mostra-se insignificante estaticamente, rejeitando a hipótese 4 de influência dos anos eleitorais na arrecadação dos impostos municipais pernambucanos.

Por último foi testado o conjunto das variáveis com o propósito de observar o comportamento das variáveis. Todavia, as variáveis que apresentaram resultados significativos anteriormente continuaram, de modo que ocorreram apenas alteração no coeficiente da variável esquerda passando de 0.12% para 0.13%.

Desse modo, a partir dos resultados conjuntos das variáveis nota-se que os políticos municipais agem em torno de diferenças ideológicas entre partidos de esquerda e os demais (centro e direita), também pode-se aferir que há um comportamento oportunista na utilização de instrumentos administrativos a fim de reduzir a arrecadação dos impostos, quando as eleições se mostram mais disputadas.

A lei eleitoral brasileira, Lei federal nº 9.504/1997 que regulamente o processo eleitoral, no art. 73 estabelece vedações que visam assegurar equidade na disputa eleitoral entre os partidos e candidatos e dentre elas, o §10 estabelece a proibição da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto em situações de calamidade pública, ou de programas sociais que tenham sido autorizados em lei e já em execução orçamentária no ano anterior. Assim, esse dispositivo legal proíbe explicitamente os benefícios tributários nos anos eleitorais, entendimento já proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no acórdão da consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000.

Desse modo, a legislação brasileira proíbe a concessão de benefícios tributos pelos agentes públicos nos anos eleitorais. Contudo, a fiscalização não tem se mostrado eficaz de modo a coibir tal prática. Além de ilegal, o fato configura severo prejuízo para o regime democrático, por não manter igualdade de condições entre os candidatos, requisito chave de qualquer processo democrático eleitoral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arrecadação tributária dos municípios é afetada pela competição política (hipótese 1). Embora a pesquisa não tenha verificado se essa redução da arrecadação dos impostos provocou comprometimento do alcance dos resultados fiscais, desequilíbrios orçamentários e até prejuízos à qualidade e quantidade da produção de serviços públicos, esses pontos trazem preocupação para futuras pesquisas.

Além disso, os resultados da pesquisa levam a crer que o crescimento da arrecadação ou o melhor desempenho da administração tributária dos impostos municipal sugere que está correlacionado com posicionamentos políticos, fato que remete à necessidade de melhor compreender a relação dos aspectos políticos e a realização da cobrança e administração dos tributos de competência dos municípios.

Municípios onde governam partidos de alinhamento ideológico de esquerda apresentam maior arrecadação de impostos dentre os municípios pernambucanos, confirmando parcialmente a literatura. A predominância de partidos de ideologia de centro e de direita não apresenta diferença significativa, fato que confirma que o posicionamento ideológico partidário e a respectiva polarização em dois extremos posicionamentos políticos, a favor e contra o governante corrente é significativo para arrecadação.

A arrecadação não parece ser afetada pela proximidade de anos eleitorais como era esperado, fato que evidencia a possibilidade que o gestor municipal tem em escolher se é necessário ou não reduzir de forma oportunista a arrecadação dos impostos. A coincidência de afiliação partidária entre os prefeitos e o governador do estado não apresentou correlação significativa como esperado, tendo em vista a possível maior cooperação entre o governo estadual e os municípios aliados. Assim, o alinhamento

ideológico entre prefeito e governador não reduz os esforços e a necessidade da arrecadação local.

Regras claras e resultados indefinidos são princípios elementares dos processos eleitorais democráticos. A flexibilização e distribuição de benefícios tributários em períodos de maior concorrência política proporcionar severos prejuízos ao processo democrático, com a quebra de igualdade de condições entre os candidatos. A adoção de práticas mais eficazes pelos órgãos de controle externo da administração pública é fundamental para redução desses efeitos, em especial dos Tribunais de Contas dos Estados que possuem competência atribuída constitucionalmente, tendo em vista que a legislação que veta essa prática já existe.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. Capacidade do gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, nº 1, p. 19-30, 2000.
- BAHL, R. W.; MINER, J.; SCHROEDER, L. Mobilizing local resources in developing countries. **Public Administration and Development**, Hoboken, v. 4, p. 215-230, 1984.
- BAHL, R.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; The determinants of revenue performance. In: BAH, R.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; YOUNGMAN, J. **Making the property tax work: experiences in developing and transitional countries**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.
- BARALDI, A. Effects of Electoral Rules, Political Competition and Corruption on the Size and Composition of Government Consumption Spending: An Italian Regional Analysis. **Journal of Economic Analysis & Policy: Topics In Economic Analysis & Policy**, v. 8, n. 1, p. 1-35, 2008.
- BARALDI, A. Effects of Electoral Rules, Political Competition and Corruption on the Size and Composition of Government Consumption Spending: An Italian Regional Analysis. **Journal of Economic Analysis & Policy: Topics In Economic Analysis & Policy**, v. 8, n. 1, p. 1-35, 2008.
- BESLEY, T.; PERSSON, T.; STURM, D. M. Political Competition, Policy and Growth: Theory and Evidence from the US. **Review of Economic Studies**, v. 77, p. 4, p. 1329-1352, 2010.
- BIRD, R. M. Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: some basic considerations for reformers. **Public Administration and Development**, Hoboken, v. 10, p. 277-288, 1990.
- BIRD, R. M.; RODRIGUEZ, E. R. Decentralization and poverty alleviation: international experience and the case of the Philippines. **Public Administration and Development**, Hoboken, v. 19, p. 299-319, 1999.
- BIRD, R. M.; LITVACK, J.; RAO, M. G. Intergovernmental fiscal relations and poverty alleviation in Viet Nam. **Policy Research Working Paper**, Washington, nº 1430, World Bank, 1995.

- BOULDING, C.; BROWN, D. S. Political Competition and Local Social Spending: Evidence from Brazil. **Working Paper**, Institutions Program Working Paper Series, 2012.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Indicadores Econômicos**. Carga Tributária Bruta. 2012. Disponível <http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/ie4-29.xls> Acesso em 20 set. 2012.
- BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal Of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1271-1295, 2005.
- CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**. Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.
- CHAMON, M.; MELLO, J. M. P.; FIRPO, S. **Electoral rules, political competition and fiscal spending**: Regression discontinuity evidence from Brazilian Municipalities, Texto para Discussão 208, FGV, 2009.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- GALASSO, V.; NANNICINI, T. Competing on Good Politicians. **American Political Science Review**, v. 105, n. 1, p.79-99, 2011.
- GOLOSOV, G. The Effective Number of Parties: a new approach. **Party Politics**, v. 16, n. 2, p. 171–192, 2010.
- KITTEL, B.; OBINGER, H. Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity. **Journal of European Public Policy**, v. 10, n. 1, 2003.
- MAUX, B.; ROCABOY, Y.; GOODSPEED, T. Political fragmentation, party ideology and public expenditures. **Public Choice**, n. 147, v. 1-2, p. 43-67, 2011.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. M. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 42, p. 1217-1244, 2009.
- NORDHAUS, W.D. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169–190, 1975.
- PEREIRA, C. ; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 265-301, 2002.
- PEREIRA, C. ; MELO, M. A.; FIGUEIREDO, C. M. The corruption-enhancing role of reelection incentives? Counterintuitive evidence from Brazil s audit reports. **Political Research Quarterly**, v. 62, p. 731-744, 2009.
- PEROTTI, R.; KONTOPOULOS, Y. Fragmented fiscal policy. **Journal of Public Economics**, v. 86, n. 2, p. 191-222, 2002.

POLO, M. **Electoral Competition and Political Rents**, Mimeo, IGIER, Bocconi University, 1998.

POTRAFKE, N. Did globalization restrict partisan politics? An empirical evaluation of social expenditures in a panel of OECD countries. **Public Choice**, v. 140, p. 105-124, 2009.

POTRAFKE, N. The growth of public health expenditures in OECD countries: Do government ideology and electoral motives matter? **Journal Of Health Economics**, v. 29, n. 6, p. 797-810, 2010.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

REZENDE, F. Globalização, federalismo e tributação. **Cadernos de Finanças Públicas**, nº 1, Brasília, p. 19-30, 2000.

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.

STIGLER, G. J. Economic Competition and Political Competition, **Public Choice**, v. 13, p. 91-106, 1972.

SVENSSON, J. **Controlling Spending: Electoral Competition, Polarization, and Primary Elections**, Mimeo, The World Bank, 2005.

VARSANO, R. O sistema tributário de 1967: adequado para o Brasil de 80? **Pesq. Plan. Econ.** Rio do Janeiro, v. 11, n. 1, p. 203-228, 1981.

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

ⁱ Percentuais calculados com base em valores reais (dez/2009).

ⁱⁱ Um exemplo desse comportamento é realizado pelo Governo Federal que nos anos que possuem eleições permitem a realização de parcelamento de dívidas de tributos federais, inclusive com redução da incidência de multa e juros. No ano de 2014 essa permissão de parcelamento de tributos foi autorizada pela Lei nº. 12.996.