

## ORÇAMENTO ESTADUAL E O CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO: UMA ANÁLISE PARA OS GASTOS POR CATEGORIA ECONÔMICA UTILIZANDO UM PAINEL DINÂMICO

### State budget and political business cycle: an analysis for the economic classification of public expenditure using a dynamic panel

**Luiz Carlos Ribeiro Neduziak**

Economista. Doutor em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Auxiliar de Ensino da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e Professor Titular da Faculdade de Estudos Sociais do Paraná (FESPPR). luiz\_neduziakov@hotmail.com

**Fernando Motta Correia**

Economista. Doutor em Economia (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR. fmottabr@yahoo.com.br

---

**Resumo:** o presente artigo busca analisar o efeito do Ciclo Político e Orçamentário (CPO) sobre duas variáveis fiscais: a razão saldo primário/PIB e a razão investimento/gasto com pessoal (IGP). Para analisar esse relacionamento, foi utilizado um painel dinâmico com efeitos fixos (EF), no período de 1995 a 2011, em que as variáveis de interesse são as variáveis dependentes do modelo econométrico. Os resultados apontam que o CPO é maior sobre a razão IGP do que em relação ao resultado primário, o que leva a crer que o investimento público, a partir da implementação da LRF, tornou-se uma espécie de variável de ajuste diante das imposições legais para os gastos com pessoal e o endividamento estadual.

**Palavras-chave:** Governo e orçamento regional; gasto público; políticas fiscais; comportamento dos agentes econômicos.

---

**Abstract:** The paper aims to analyze the impact of political business cycle (PBO) on two Brazilian fiscal variables: the ratio primary result/GDP and the ratio public investment/personnel expenditures (IGP). To do so, it has been estimated a dynamic panel with fixed effects covering the years from 1995 to 2011, in which such variables are the dependent variables of the econometric model. The results indicate that PBO is more intense on the variable IGP comparing to primary result/GDP, which suggests that public investment, after the implementation of LRF, has become somewhat a “shadow variable” due to legal constraints to personnel expenditures and state indebtedness.

**Keywords:** State and Local Budget and Expenditures; Public Expenditures; Fiscal Policies; Behavior of Economic Agents.

## 1 INTRODUÇÃO

Os canais pelos quais as decisões públicas podem afetar o bem-estar social têm sido objeto de análise ao longo das últimas décadas. O esforço tem compreendido temas que vão desde o impacto da alocação dos gastos do Governo sobre o crescimento de longo prazo à questão de como o comportamento político pode condicionar o ciclo de negócios, tendo em vista o uso de instrumentos de política econômica.

Em relação a esse último aspecto, Downs (1957) foi o precursor dos estudos acerca do impacto das decisões políticas sobre a trajetória das variáveis econômicas. Em verdade, parte de uma iniciativa de compreender as decisões políticas sob o signo do agente racional representativo perante escolhas racionais e individualistas. O trabalho do autor é considerado um divisor de águas na vertente da Escolha Pública, possibilitando o surgimento de duas grandes vertentes teóricas, quais sejam, a Teoria Partidária (TP) e os Ciclos Políticos Orçamentários (CPOs).

Os proponentes da TP enfatizam que as escolhas políticas são calcadas nas preferências partidárias ou ideologias de partidos, as quais, dependendo do matiz partidário, se de esquerda ou direita, podem impactar diferenciadamente no ciclo econômico. Por outro lado, os proponentes dos CPOs adotam como hipótese básica o comportamento oportunista dos governos, independente da orientação partidária. Haveria um único objetivo para esses governantes: manter-se no poder, a todo custo.

O arcabouço teórico dos ciclos orçamentários e partidários é demasiado convincente e intuitivo, muito embora os resultados empíricos pareçam se contradizer. Boa parte desses estudos não tem encontrado evidências suficientes acerca do impacto dos ciclos sobre a trajetória do PIB ou de outros agregados macroeconômicos. Entretanto, o ciclo parece ser mais notável quando se levam em consideração os instrumentos de política fiscal ou monetária – ou gastos funcionais, como, por exemplo, os gastos em infraestrutura e com pessoal. Além disso, a evidência tem demonstrado que o CPO pode ser idiossincrático e contextual, podendo variar de acordo com: (i) o nível de desenvolvimento das economias (ii) a qualidade institucional do país; (iii) a idade da democracia; (iv) as regras fiscais; (v) as regras eleitorais e a forma de gover-

no; (vi) a transparência do jogo político e, por fim, (vii) as regras fiscais.

Nesse sentido, o presente ensaio contribui para a análise dos ciclos políticos, uma vez que leva em consideração as características econômicas e políticas da estrutura fiscal brasileira, adotando como hipóteses: (i) a presença do CPO nos gastos por categoria econômica (razão IGP) e nos instrumentos de política fiscal (razão resultado primário/PIB). Em outras palavras, deve-se buscar o efeito do CPO sobre a composição dos gastos do governo (ROGOFF, 1990). Desconfia-se que o CPO pode estar presente nos gastos com Investimento e com Pessoal (IGP), tendo em vista que o Plano Plurianual (PPA) constitui um instrumento de 4 anos, que não coincide com o mandato presidencial. Desse modo, a Lei Orçamentária Anual (LOA) – o orçamento propriamente dito –, só refletirá as ideias do novo governante apenas no terceiro ano de mandato, o que pode suscitar comportamentos oportunistas. Além disso, tratam-se de gastos mais sensíveis ao eleitor (Investimento) e à base de apoio político do governo (Gastos com Pessoal); (ii) a contextualização e idiossincrasia dos CPOs. O CPO pode estar condicionado às características fiscais da realidade brasileira e (iii) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, espera-se, tenha dirimido o efeito do CPO, tendo em vista que leis dessa natureza atenuam o CPO sobre os gastos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é considerada o marco fundamental no que toca ao estabelecimento de regras ao comportamento do gasto público brasileiro. A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, dispõe das normas e diretrizes de finanças públicas a serem zeladas pela União, estados, municípios e Distrito Federal, visando à responsabilidade na gestão fiscal. Um dos principais conceitos relativos à LRF é a Receita Corrente Líquida (RCL), à qual estão condicionados, principalmente, os Gastos com Pessoal (GP), sendo as demais rubricas um “ruído” daquele indicador. Apesar de se assumir que a LRF tem sido um instrumento poderoso no tocante ao controle do endividamento e déficits do governo, ela não está isenta de problemas. A imposição de regras nem sempre é condição suficiente para mitigar comportamentos oportunistas nos gastos do governo.

Para verificar empiricamente as hipóteses adotadas, foram estimados dois painéis dinâmicos. O primeiro, levando em consideração o efeito

do CPO sobre a razão IGP, que melhor captura a natureza dos gastos por categoria econômica, e o segundo, levando em conta os efeitos do ciclo sobre a razão resultado primário/PIB. Os painéis foram estimados para os 26 estados da federação mais o Distrito Federal (DF), no período de 1995 a 2011, analisando o impacto de 4 eleições estaduais (1998, 2002, 2006 e 2010).

Além desta introdução, a segunda seção apresenta uma revisão de literatura que traz as principais contribuições da teoria da escolha pública em suas vertentes política e oportunista. A terceira seção, por sua vez, apresenta as principais características do orçamento público brasileiro (OPB). A quarta seção faz uma análise descritiva dos dados e traz os principais resultados econométricos. E, por fim, a conclusão na quinta seção.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

O trabalho seminal de Downs (1957) inaugura o estudo da política a partir dos princípios da teoria econômica alicerçados na ideia da racionalidade e do cálculo econômico. A ideia central do modelo consiste em analisar como os partidos políticos respondem a incentivos, uma vez estando no poder. Ocorre que o governo, tal como uma empresa privada, faz escolhas racionais de acordo com o objetivo da maximização do número de votos, mesmo que isso implique volatilidade do ciclo econômico<sup>1</sup>. A racionalidade residiria na manutenção do poder alcançada através da adoção de políticas econômicas que garantissem a permanência do partido no governo (KEY JR., 1966).

Hibbs (2006) considera a contribuição de Kramer (1971) como a primeira, de fato, a implementar empiricamente as ideias de Downs (1957) e Key Jr. (1966). As hipóteses comportamentais são as mesmas adotadas por Downs (1957) e se baseiam na premissa de que o eleitor votará no partido que apresentar melhor desempenho macroeco-

nômico, tendo em vista o conjunto de informações que detém. Dessa análise, resulta que o crescimento econômico *per capita* exibe forte influência sobre o resultado eleitoral enquanto que as taxas de inflação e desemprego possuem pouco ou nenhum efeito sobre as decisões dos eleitores.

O tratado de Downs é considerado um divisor de águas no âmbito da teoria da Escolha Pública, o que possibilitou o surgimento dos modelos de primeira geração, quais sejam: (i) a abordagem dos Ciclos Políticos Orçamentários (CPO) (NORDHAUS, 1975; MCRAE, 1977) e (ii) a Teoria dos Ciclos Partidários (TCP) (HIBBS, 1977). Cada abordagem enfatiza, de uma maneira ou de outra, as respostas do ciclo de negócios à agenda do ciclo político eleitoral.

A abordagem CPO adota como hipótese fundamental a motivação oportunista dos *policy makers*, uma vez que estes buscariam a maximização dos votos e a manutenção do poder por meio da manipulação de instrumentos de política pública<sup>2</sup>. Nesse sentido, os partidos políticos são considerados idênticos e buscam exclusivamente a vitória eleitoral. Por outro lado, a TCP assume que o comportamento político varia de acordo com a ideologia partidária – de esquerda ou direita – e as preferências distintas em termos de inflação e desemprego, além do papel das expectativas dos eleitores e o impacto institucional sobre o ciclo eleitoral (HIBBS, 2006).

Nesse particular, as contribuições de Nordhaus (1975) e MacRae (1977)<sup>3</sup> centram-se no impacto das escolhas políticas sobre o *trade-off* inflação X desemprego. Admitindo que os eleitores sejam sensíveis a ambas as variáveis na escolha eleitoral, ou seja, que incorporam o *trade-off* nas suas funções de utilidade, a direção das escolhas será sempre no sentido de baixos níveis de desemprego

1 É interessante deter-se um pouco mais ao texto de Downs (1957). A analogia que faz é baseada na hipótese de que partidos políticos competem entre si por novos eleitores (votos), da mesma maneira que empresas o fazem por consumidores. Considera-se como racional a ação política devidamente planejada e que vise a um determinado fim, uma vez que, tanto eleitores quanto partidos políticos buscam seu próprio interesse. Enquanto que estes buscam maximizar votos, objetivando à manutenção no poder, aqueles buscam maximizar benefícios oriundos da prática fiscal. Desse modo, os eleitores votarão no partido que melhor satisfaça aos seus interesses.

2 O comportamento oportunista se manifesta no desvio da política econômica de um ótimo social a fim de assegurar interesses partidários. Desse modo, o governo será capaz de influenciar o estado da economia por meio do uso de instrumentos de política econômica. Vale dizer que aos partidos políticos mais lhes interessa o “lucro partidário” (os resultados das eleições) do que a ideologia em si (NORDHAUS, 1975).

3 A abordagem de MacRae (1977) mantém, em linhas gerais, as mesmas suposições de seu antecessor e alguns resultados parecidos. Porém inova ao considerar o comportamento racional e estratégico dos eleitores sobre a perda de votos do governante. Se a hipótese de miopia for relaxada, o comportamento racional do partido de governo conduzirá a economia a um equilíbrio ótimo do ponto de vista social (pleno emprego e preços estáveis).

e estabilidade inflacionária<sup>4</sup>. Segundo Nordhaus (1975), a escolha política ocorrerá em um nível subótimo de baixo desemprego e alta taxa inflacionária.

Ocorre que, durante o período de eleições, a política econômica é desenhada de modo que a taxa de emprego e o PIB real aumentem, visando ao aumento de chances de reeleição do partido no poder. Entretanto, no início do governo, espera-se que a política econômica seja conduzida de maneira restritiva, tendo em vista o combate à inflação decorrente da redução da taxa de desemprego e do aquecimento da economia, no período anterior<sup>5</sup>.

Sem abandonar as hipóteses básicas dos modelos oportunistas<sup>6</sup>, mas levando em consideração as motivações partidárias e ideológicas, Hibbs (1977) assinala que as preferências partidárias podem impactar o ciclo de negócios. Enquanto que os partidos de direita, geralmente partidos de natureza conservadora, preocupam-se mais com a inflação e relativamente menos com o desemprego, explorando políticas mais restritivas, os de esquerda, geralmente partidos socialdemocratas e dos trabalhadores, preocupam-se menos com a inflação e relativamente mais com o desemprego, explorando políticas mais expansionistas<sup>7</sup>.

De certa maneira, as motivações partidárias refletem os diferentes interesses e objetivos economi-

cos diluídos na sociedade em termos do *trade-off* da curva de *Phillips* (isto é, um menu de escolhas políticas). Ou seja, as diferenças socioeconômicas devem-se refletir nas diferentes posições políticas ligadas às legendas de esquerda ou direita, o que, por sua vez, refletem nos diferentes instrumentos de política fiscal e monetária adotados, no curto prazo, visando à satisfação das preferências da base eleitoral.

A revolução das expectativas racionais, nas décadas de 1980 e 1990, estabeleceu um divisor de águas nos estudos do impacto das variáveis dos ciclos políticos sobre o desempenho macroeconômico, tanto em relação aos modelos oportunistas<sup>8</sup> quanto aos de vertente partidária<sup>9</sup>. Os modelos de segunda geração incorporam a hipótese das expectativas racionais e enfatizam que, uma vez que os eleitores compreendam os incentivos do governo, não se deve esperar qualquer efeito macroeconômico oriundo da exploração artificial do *trade-off* da curva de *Phillips*.

Segundo Rogoff e Sibert (1987), Rogoff (1990) e Alt e Rose (2009), boa parte do ciclo eleitoral<sup>10</sup> é explicada pela assimetria de informação temporária entre o governante e o público. O governante possui informação acerca da sua competência<sup>11</sup> em administrar a produção de bens públicos antes de o eleitor tomar a sua decisão de voto. Desse modo, o partido de governo terá um incentivo a sinalizar boa reputação antes do período de eleições, inclusive, manipulando instrumentos de política pública de fácil apreensão<sup>12</sup>, a exemplo do *consumo em detrimento do investimento*. Rogoff e Sibert

4 Nordhaus (1975) assume que os eleitores são racionais em suas preferências, sem ser, entretanto, em relação ao *trade-off* macroeconômico. Portanto, a afirmação se ajusta perfeitamente à hipótese das expectativas adaptativas.

5 Em outras palavras, o governante se vale de políticas que estimulam a economia, no ano de eleição, uma vez que os eleitores o percebem como o agente responsável pela estabilidade de preços e emprego. Desse modo, quanto maiores forem as taxas de desemprego e inflação, menores serão as chances de reeleição do partido. Passadas as eleições, um conjunto de políticas restritivas é adotado, aumentando a taxa de desemprego. O ciclo de expansão dos gastos se reinicia no segundo ano de mandato, quando, a partir de então, tem-se a aproximação de novas eleições.

6 São as hipóteses das expectativas adaptativas e o *trade-off* inflação X desemprego.

7 Hibbs (1977) destaca que os grupos de mais baixa renda e *status* ocupacional são melhores representados por partidos que buscam a configuração baixo desemprego X elevada inflação. Por sua vez, grupos de renda mais elevada e *status* ocupacional são melhores representados por partidos que perseguem a relação alto desemprego X baixa inflação. Um bom exemplo disso está relacionado às diferenças de comportamento das taxas de inflação e desemprego nos países da Europa Ocidental e Nórdica, Reino Unido, Estados Unidos e Canadá. No pós-guerra, estes três últimos foram governados por forças conservadoras e apresentam uma taxa de inflação média menor que a dos países da Europa Nórdica e Ocidental, que foram governados por partidos de esquerda e apresentaram taxas médias de desemprego menor.

8 Vide, por exemplo, Rogoff e Sibert (1987), Rogoff (1990), Persson e Tabellini (2003), Brender e Drazen (2004), Vergne (2009) e Shi e Svensson (2006).

9 Vide, por exemplo, Alesina (1987), Alesina e Sachs (1988), Alesina, Cohen e Roubini (1991), Alesina, Cohen e Roubini (1991) e Hibbs (2006).

10 Rogoff e Sibert (1987) e Rogoff (1990) citam, por exemplo, os impostos, as transferências, os gastos do governo, os déficits públicos e o crescimento da oferta de moeda.

11 A competência é a variável objeto de assimetria informacional, no modelo apresentado pelos autores. Os governantes tomam conhecimento do seu desempenho passado (competência) antes dos eleitores. Portanto, os governantes somente apresentarão um comportamento oportunista se souberem que seu desempenho passado foi o pior possível (ROGOFF; SIBERT, 1987). Há razoáveis evidências de que os resultados econômicos impactam a decisão de votar, vide, por exemplo, PALDAM (2003).

12 Alguns trabalhos recentes apontam nessa direção. Drazen e Eslava (2010) encontram evidências de que o ciclo eleitoral está presente em categorias de gastos mais visíveis e de fácil apreensão e que favorecem determinados grupos de eleitores, a exemplo dos gastos em infraestrutura, rodovias e saúde.

(1987) e Rogoff (1990) citam ainda os impostos, as transferências, os gastos do governo, os déficits públicos e o crescimento da oferta de moeda<sup>13</sup>. A probabilidade de reeleição também pode influenciar a flutuação nos gastos do governo de modo que a proximidade do ano eleitoral traria maiores gastos da administração pública (ALT; ROSE, 2009).

As implicações dos modelos partidários de primeira e segunda gerações são muito similares, diferindo, principalmente, no fato de que nos modelos com expectativas racionais a duração e o tamanho do ciclo eleitoral<sup>14</sup> podem ser minorados.

Alesina (1987)<sup>15</sup> e Alesina e Sachs (1988) observam que o primeiro ano de administração republicana é, em geral, marcado por períodos recessivos, enquanto que em governos democratas, verifica-se forte expansão do produto e preços. Passadas as eleições, o crescimento do produto permanece o mesmo, para ambas as administrações, enquanto que o crescimento dos preços é maior para a administração democrata. A principal contribuição desses autores reside no fato de que se ambos os partidos cooperam, no sentido de adotarem políticas consensuais, o ciclo é obstado, ou seja, reduz-se o impacto das decisões partidárias sobre o ciclo de negócios.

Até recentemente, boa parte da literatura e pesquisa sobre CPOs têm fundamentado suas análises na hipótese de que os ciclos são homogêneos entre países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, democracias ou não democracias etc., sem levar em consideração o fato de que o

13 Petterson-Lidbom (2003) demonstram a maneira pela qual se percebe a relação entre essas variáveis fiscais. Verifica-se que, durante o ano de eleições: em primeiro lugar, os gastos do governo aumentam e a tributação cai; em segundo lugar, o aumento dos gastos do governo são maiores em se tratando de ano eleitoral; em terceiro lugar, os gastos dos partidos reeleitos são maiores se comparados aos gastos de um novo partido eleito; em quarto lugar, os gastos são menores no período imediatamente posterior à reeleição e a tributação maior e, por fim, os gastos são positivamente correlacionados com o sucesso eleitoral.

14 O ciclo eleitoral está relacionado ao comportamento dos políticos, durante o ano de eleições, e ao uso de políticas econômicas expansionistas, principalmente, a política monetária. Esse resultado pode estar relacionado ao grau de independência da autoridade monetária no sentido de que quanto maior a independência do Banco Central, menor a possibilidade de manipulação da taxa de juros por parte do governo (ALESINA; COHEN; ROUBINI, 1991; ALESINA; COHEN; ROUBINI, 1997).

15 Nesse artigo, Alesina (1987) estuda o efeito da interação entre dois partidos com objetivos distintos em termos de inflação e desemprego.

CPO pode ser condicionado pelo contexto subjacente (ALT; ROSE, 2009; FRANZESE; JUSKO, 2006; DE HAAN; KLOMP, 2013)<sup>16</sup>. Portanto, a ocorrência e a intensidade do CPO dependerão de um conjunto de características contextuais (DE HAAN; KLOMP, 2013), quais sejam: (i) o nível de desenvolvimento das economias e (ii) a qualidade institucional do país (SHI; SVENSSON, 2006); (iii) a idade da democracia (GONZALES, 2002; BRENDER; DRAZEN, 2004); (iv) as regras fiscais (ROSE, 2006; ALT; ROSE, 2009); (v) as regras eleitorais e a forma de governo (PERSSON; TABELLINI, 2003) e, por fim (vi) a transparência do jogo político (ALT; LASSEN, 2006).<sup>17</sup>

O nível distinto de desenvolvimento econômico parece influenciar a maneira por que o CPO se manifesta nas economias. Shi e Svensson (2006), por exemplo, demonstram que o déficit fiscal, em países desenvolvidos, aumenta em torno de 1%, nos anos de eleições. Entretanto, o CPO é mais acentuado nos países em desenvolvimento. Segundo os autores, essa diferença comportamental está relacionada às características institucionais de cada país. Em países desenvolvidos, por exemplo, a força de suas instituições, medida pelo *quantum* de informação que o eleitor detém, cerceia práticas de extração de recursos públicos para fins privados (corrupção). Essas diferenças institucionais podem responder pelas diferenças dos CPOs entre países.

O impacto institucional sobre o comportamento fiscal também pode estar relacionado ao “grau de democracia” dos países (GONZALES, 2002; BALBONI; AVELINO FILHO, 2011)<sup>18</sup>. Brender e Drazen (2009) enfatizam que as “novas democracias” exibem um CPO mais acentuado em relação às democracias já estabelecidas (independentemente do nível de desenvolvimento). Parte dessa diferença reside no fato de que, em regimes democráticos novos, os eleitores são pouco experientes e carecem

16 Castro e Martins (2015), por exemplo, constatam que em países desenvolvidos vê-se um comportamento muito próximo ao descrito nos modelos TCP, em que as preferências partidárias impactam o ciclo econômico, enquanto que, em países em desenvolvimento, o comportamento oportunista deve prevalecer (CPO).

17 Akhmedov e Zhuravskaya (2004) fizeram um estudo econométrico para a Rússia e encontraram que a intensidade do ciclo pode ser minorada em regimes democráticos nos quais: (i) o governo seja transparente; (ii) a imprensa seja independente e (iii) os eleitores sejam bem-informados (educados).

18 Gonzalez (2002) encontra um resultado bastante interessante para o México. O CPO nos gastos em infraestrutura e transferência corrente são mais acentuados em contextos democráticos, naquele país.

de informação relevante para a tomada de decisão, uma vez que a política fiscal se demonstra pouco transparente (ALT; LASSEN, 2006).

Consequentemente, espera-se que políticos se comportem de maneira oportunista, no ano de eleição, uma vez que inexistem mecanismos de punição à prática oportunista; ou ainda, existira certa conivência (ou tolerância) dos eleitores diante desse fato. Daí a importância das regras orçamentárias, previstas em Constituição, acerca da conduta da política fiscal, que podem amortecer o efeito do CPO sobre o produto (ROSE, 2006; CIOFFI et al., 2012).

Segundo Persson e Tabellini (2003), as regras eleitorais são os principais determinantes do tamanho do governo em democracias modernas e desenvolvidas. Eleições majoritárias, se comparadas às proporcionais, parecem reduzir o crescimento do gasto público, dos gastos sociais e da dívida pública. Entretanto, regimes majoritários estão mais sujeitos ao ciclo eleitoral em relação aos regimes minoritários. É interessante notar que os países de voto majoritário reduzem a arrecadação tributária e cortam os gastos depois das eleições, sugerindo que o que interessa ao partido governista é sinalizar uma boa reputação. Por outro lado, os países de voto proporcional parecem privilegiar gastos sociais, no ano de eleição, indicando o interesse do partido governista em ampliar a sua base de apoio eleitoral.

Da mesma maneira, a forma de governo também parece influenciar o efeito do ciclo político sobre a economia. Países que adotam o presidencialismo tendem a sofrer menos com práticas corruptivas e a gastar menos se comparados a países parlamentaristas. De acordo com os mesmos autores, a redução do tamanho do governo, em regimes presidencialistas, equipara-se ao efeito das eleições majoritárias sobre o crescimento das despesas governamentais. Ressalta-se ainda que as democracias presidencialistas apresentam menores gastos sociais e dívida pública e o ciclo eleitoral é percebido por ocasião da reeleição de um candidato, quando se verificam cortes nos tributos e queda da atividade fiscal.

Analisando o caso brasileiro dos CPOs, Meneguim e Bugarin (2001) estudaram os impactos da probabilidade de reeleição sobre o comportamento do déficit público. O estudo econométrico endossou a hipótese de que o governante de primeiro mandato tende a apresentar um comportamento mais responsável, contraindo menos empréstimos,

por exemplo. Entretanto, o mesmo resultado não é tão claro quando se analisa o comportamento dos estados. Nesse sentido, Nakaguma e Bender (2006) demonstraram que a reeleição estadual pode elevar as despesas e o endividamento dos estados, no ano eleitoral. Esse resultado pode estar relacionado ao corte da análise, uma vez que foi feita para os estados e não para os municípios.

Na mesma linha de Meneguim e Bugarin (2001), Klein e Sakurai (2014) exploraram a diferença de incentivos entre prefeitos de primeiro e segundo mandatos, em eleições municipais. Um comportamento oportunista deve surgir, uma vez que, no primeiro caso, existe uma possibilidade real de reeleição e, no segundo, há um impedimento legal de permanência no poder. De fato, a evidência sugere que os dois tipos de prefeitos apresentam comportamentos bem distintos. Durante o ano de eleições, os prefeitos de primeiro mandato tendem a reduzir a carga tributária com a concomitante realocação do gasto corrente em relação ao gasto de capital, permanecendo constante o gasto total.

Jones, Meloni e Tommasi (2012), por sua vez, verificam que em economias em desenvolvimento, tal como Argentina e Brasil, é possível que ocorra um oportunismo ainda mais intenso. A maior parte da literatura de ciclos políticos sugere que o eleitor racional penaliza o crescimento dos gastos públicos e do endividamento. Entretanto, segundo aqueles autores, o que se verifica é um prêmio dos eleitores para esse tipo de conduta. Isso se deve à estrutura institucional federativa e descentralizada dessas economias, em que os eleitores não percebem o gasto adicional como sendo financiado pelo próprio bolso, senão pelo conjunto da sociedade.

### 3 CARACTERÍSTICAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO (OPB)

O OPB consiste no documento legal/formal que autoriza a execução das despesas públicas fixadas de acordo com o montante de receitas previstas para o exercício financeiro seguinte (ano civil). Trata-se de um instrumento de planejamento das ações do governo voltado para a governança pública, cuja iniciativa de elaboração parte do Poder Executivo para posterior aprovação do Poder Legislativo. As leis orçamentárias encontram-se no artigo 165 da Constituição Federal (CF) e constituem iniciativa privativa do Presidente da

República visando ao estabelecimento de 3 peças orçamentárias: (i) o Plano Plurianual (PPA); (ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e (iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA), ou o orçamento propriamente dito (BRASIL 1988; 1998)<sup>19</sup>.

O PPA constitui um instrumento de planejamento tático de médio prazo (para 4 anos), que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública (AP) para as despesas de capital (gastos com Investimento), e outras delas decorrentes, e as despesas de caráter continuado (gastos com Pessoal)<sup>20</sup>. O PPA não coincide com o mandato do chefe do Executivo, uma vez que é elaborado no primeiro ano de mandato presidencial e só entra em exercício no segundo ano de mandato. Tendo em vista o tempo de exercício de 4 anos, o PPA termina no final do primeiro ano de mandato do chefe do executivo subsequente, podendo ser, ou não, um governante distinto.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, é considerada uma notável inovação no processo orçamentário, uma vez que integra plano e orçamento. Compreende as metas e prioridades da AP, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro, orientando a elaboração da LOA. Desse modo, a LDO vai priorizar os objetivos a serem alcançados pela LOA, no exercício seguinte à sua elaboração<sup>21</sup>. Ao contrário do PPA, a LDO é elaborada todos os anos, entrando em exercício no mesmo ano de sua elaboração até que a próxima LDO entre em vigor.

Já a LOA, ou o Orçamento Público propriamente dito, constitui um instrumento de execução das ações do governo que prevê o volume de recursos necessários (Receitas) ao alcance dos objetivos priorizados na LDO e, em decorrência disso, fixa o montante total de Despesas a serem realizadas no exercício seguinte (Lei dos meios). O exercício da LOA corresponde ao ano seguinte à sua elaboração. A estrutura da LOA contém três peças orçamentárias: (i) fiscal; (ii) de investimentos e

(iii) de seguridade social. As duas primeiras peças visam à redução das desigualdades sociais regionais, segundo o critério populacional, enquanto que a última se preocupa com a saúde, previdência e assistência social (Constituição Federal, 1988)<sup>22</sup>.

A tabela 1 abaixo ilustra o fluxo de elaboração orçamentária do governo brasileiro. Percebe-se que é apenas no terceiro ano de mandato de um novo governante que, de fato, veem-se suas ideias (PPA) impressas no orçamento (LOA). Partindo-se do fato de que a LDO estabelece um elo entre o plano de governo (PPA) e o orçamento público (LOA) para o exercício seguinte, a lei de diretrizes sempre irá influenciar, de maneira defasada, a elaboração do orçamento público, da seguinte maneira.

Tabela 1 – Fluxo de elaboração orçamentária brasileira

4º ano do governante A (período t)		1º ano do governante B (período t+1)	
Leis:		Leis:	
Elaboradas	Em exercício	Elaboradas	Em exercício
LDO do período t	PPA do gov. A	PPA do gov. B	PPA do gov. A
LOA do período t+1	LDO do período t	LDO do período t+1	LDO do período t+1
	LOA do período t*	LOA do período t+2	LOA do período t+1**
2º ano do governante B (período t+2)		3º ano do governante B (período t+3)	
Leis:		Leis:	
Elaboradas	Em exercício	Elaboradas	Em exercício
LDO do período t+2	PPA do gov. B	LDO do período t+3	PPA do gov. B
LOA do período t+3	LDO do período t+2	LOA do período t+4	LDO do período t+3
	LOA do período t+2**		LOA do período t+3***

Fonte: elaborado pelos autores com base na Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988).

\* orçamento do governante A baseado no PPA do governante A.

\*\* orçamento do governante B baseado no PPA do governante A.

\*\*\* orçamento do governante B baseado no PPA do governante B.

O orçamento do governante A, no 4º ano de seu mandato, refletirá as linhas básicas do seu governo presentes no seu PPA, por meio da LDO do ano imediatamente anterior. Quando há novas eleições e um novo governante é eleito (governante B, 1º ano de mandato, período t + 1)<sup>23</sup>, o primeiro orçamento do seu governo refletirá as ideias do governante anterior, uma vez que a LDO que serviu de inspiração para o orçamento do período t + 1 teria

22 Vale lembra que as funções típicas de governo (estabilizadora, distributiva e alocativa) encontram-se previstas na LOA.

23 Aqui, entende-se como novo governante tanto um governante de matiz distinto do governo anterior quanto de ideologia próxima, pois o fato de se pertencer ao mesmo partido não significa que haverá continuidade política.

19 A partir da CF de 1988, cada ente federativo (união, estados, municípios e distrito federal) passou a ter a obrigatoriedade de elaborar as três leis orçamentárias. Embora sejam leis ordinárias, deve existir uma hierarquização entre elas, respeitando o seguinte ordenamento: PPA > LDO > LOA.

20 A CF de 1988 não estabelece de forma explícita quais despesas seriam de caráter continuado. Entretanto, a LRF (Art. 17) veio preencher essa lacuna e definir tais despesas como sendo as despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo para um período superior a dois anos.

21 Com a LRF, a LDO passou a priorizar os objetivos e metas para os três anos seguidos da sua elaboração.

sido elaborada no período  $t$ . Ainda, no primeiro ano de mandato, o governante B estará elaborando o seu plano de governo, o PPA, que entrará em exercício no período seguinte ( $t + 2$ ).

No segundo ano de mandato ( $t + 2$ ) já se tem em exercício o PPA do novo governante, não obstante, o orçamento desse ano ainda reflita as ideias do governante anterior, tendo em vista que a LDO que serviu de referência para sua elaboração foi autorizada no período  $t + 1$ , baseada nos objetivos do PPA do governante A, que ainda estava em exercício no primeiro ano do novo governante. Finalmente, o orçamento do governante B só refletirá as ideias do seu partido no 3º ano de seu mandato, quando a LOA passará a incorporar as metas do novo governo presentes em seu PPA.

Nesse sentido que a defasagem orçamentária pode gerar um comportamento oportunista por par-

te dos governantes, principalmente, em se tratando de mudança de governo; pois, quando o governante A é substituído, via eleições, pelo governante B, de matiz partidário distinto, este tem de levar adiante as ideias e diretrizes impressas no PPA do governante anterior até o segundo ano de mandato.

## 4 ANÁLISE EMPÍRICA DOS DADOS

### 4.1 Análise descritiva

A presente seção traz uma análise descritiva das principais variáveis que serão utilizadas no modelo empírico, no período de 1995 a 2011. Serão analisados os valores médios dos investimentos estaduais, dos gastos com pessoal e da razão investimento/gasto pessoal. Os valores dessas variáveis encontram-se na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Valores médios (R\$mi) dos gastos em investimento, dos gastos com pessoal e da razão investimento/gasto com pessoal (1995-2011)

Estado	Investimento	Gasto com Pessoal	Inv/GP
Acre	327108332,302	750329411,325	0,44
Alagoas	253454908,007	1326300011,314	0,19
Amazonas	749652462,801	1854039492,786	0,40
Amapá	146562739,402	667573990,566	0,22
Bahia	1330452438,266	5727874596,869	0,23
Ceará	1095196848,435	3026070181,328	0,36
Distrito Federal	662078831,275	3957214968,836	0,17
Espirito Santo	1311248308,169	2279796912,254	0,58
Goiás	499821004,452	3197596222,718	0,16
Maranhão	476078701,179	1762847949,277	0,27
Minas Gerais	2349304598,212	10203324399,311	0,23
Mato Grosso do Sul	407486694,739	1411092623,85	0,29
Mato Grosso	453571758,388	2077815968,888	0,22
Pará	662699323,589	2358955300,804	0,28
Paraíba	265017652,309	1607332608,346	0,16
Pernambuco	901457971,356	4285596004,201	0,21
Piauí	267556156,228	1128984421,871	0,24
Paraná	1350668877,391	5578544925,49	0,24
Rio de Janeiro	1826365365,992	8560594630,152	0,21
Rio Grande do Norte	363693337,116	1636442547,691	0,22
Rondônia	250659914,203	1010500758,158	0,25
Roraima	144300048,672	373731626,832	0,39
Rio Grande do Sul	913572297,159	7572864365,994	0,12
Santa Catarina	673055380,438	2991511049,903	0,22
Sergipe	286946286,508	1428934871,657	0,20
São Paulo	7183012465,309	26994790503,245	0,27
Tocantins	577494305,655	932174609,078	0,62

Fonte: elaborada pelos autores com base na Execução Orçamentária do Tesouro Nacional (TESOURO, 2016).

Em relação aos gastos com investimento, no período em questão, destacam-se como os estados com maiores valores médios, em ordem decrescente de gasto, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná, enquanto que os estados que me-

nos gastaram com essa rubrica foram os estados de Roraima, Amapá, Rondônia e Alagoas. Os estados pertencentes ao primeiro grupo, juntos, apresentaram um gasto médio em investimento na ordem de 3 bilhões de reais, aproximadamente. Por outro lado, os

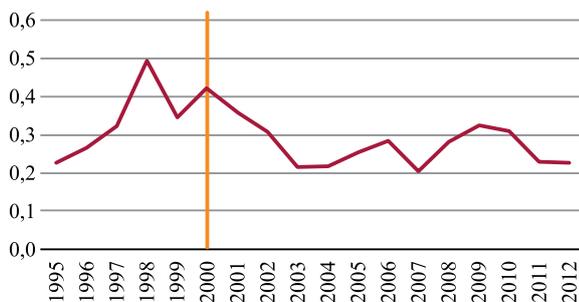
estados pertencentes ao segundo grupo apresentaram um gasto médio global de 200 milhões de reais.

Verifica-se uma formação muito semelhante para os gastos com pessoal. Enquanto que os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná foram as unidades da federação que mais gastaram com pessoal, em termos médios, os estados que apresentaram menores gastos com o funcionalismo foram os estados de Roraima, Amapá, Acre e Tocantins. Os estados do primeiro grupo apresentaram, juntos, um gasto com pessoal no valor de 13 bilhões de reais, enquanto que os estados do segundo grupo, um valor aproximado de 681 milhões de reais.

Os resultados, tanto para os gastos em investimento quanto para os gastos com pessoal, levam a crer que os estados com maiores despesas são aqueles com maior contingente populacional. Uma população maior exige maiores investimentos públicos em infraestrutura e bens públicos, em geral, como também uma máquina pública maior e mais complexa.

Por outro lado, quando se considera o comportamento da razão investimento/gasto com pessoal, o resultado mostra-se distinto. O Gráfico 1, abaixo, demonstra o comportamento médio da razão IGP, no período de 1995 a 2012, para todos os estados mais o Distrito Federal. Percebe-se que, antes da LRF, a razão IGP apresentava uma tendência de crescimento. A partir do ano 2000 – ano de implementação da LRF –, há uma queda acentuada na razão IGP, que passa a se estabilizar a partir do ano 2003. Os estados que apresentaram as maiores razões médias foram os estados de Tocantins, Espírito Santo, Acre, Amazonas, Roraima e Ceará, em ordem decrescente de IGP. Esse resultado pode estar associado ao fenômeno das isenções fiscais e à ausência de regras para gastos mínimos em Investimento.

Gráfico 1 – A evolução média da razão IGP no período (1995-2012)



Fonte: elaborada pelos autores com base na Execução Orçamentária do Tesouro Nacional (TESOURO, 2016).

Embora o texto da LRF não apresente uma regra clara acerca dos gastos com investimento, afirma-se que a lei tem limitado a capacidade de os estados ampliarem os gastos com essa rubrica, tendo em vista que os entes federativos não promoveram ajustes em suas estruturas de gastos, principalmente, em se tratando dos gastos com pessoal (DE SIQUEIRA, 2008). Desse modo, quando se leva em consideração a alocação IGP, o investimento passa a desempenhar o papel de variável de ajuste já que existe, formalmente, um teto para o gasto com o funcionalismo.

## 4.2 O modelo econométrico: resultados empíricos

Tendo em vista o fato de as peças orçamentárias operarem com defasagens, isto é, que o orçamento público refletirá os objetivos e metas de um novo governante apenas no terceiro ano de mandato, optou-se por analisar um painel dinâmico, segundo a especificação padrão, inspirada em (SHI; SVENSSON, 2006). Uma vez que esses autores adotam, como variável dependente, a razão orçamento público/PIB, serão estimados dois modelos econométricos, que diferem apenas na variável dependente. O primeiro modelo leva em conta a razão orçamento estadual/PIB e o segundo a razão IGP. A razão Investimento/Gasto com Pessoal foi escolhida de modo a servir de *proxy* para os gastos por categoria econômica (Gastos correntes e gastos de capital).

A razão pela qual estimar dois modelos com variáveis dependentes distintas reside no fato de que os modelos teóricos convencionais, tanto os de primeira geração quanto os de segunda geração, são estimados levando em conta o CPO entre países ou entre unidades distintas de uma federação. Se se consideram os modelos de primeira geração, não faria sentido pensar, em termos de unidades federativas, em manipulação do *trade-off* inflação X desemprego, uma vez que não competem aos estados o controle da taxa de juros, visando, nem que formalmente, à manutenção do poder de compra da moeda. Em outras palavras, os entes federativos são privados, legalmente, da manipulação do *trade-off* inflação X desemprego.

Já no caso dos modelos de segunda geração, que consideram outras formas de manifestação do CPO – no orçamento público, por exemplo –,

pode-se esperar que o efeito do CPO seja mitigado por meio da imposição de algum tipo de regra, a exemplo da LRF, uma vez que a LRF define limites para o resultado primário bem como para os gastos com pessoal. Desse modo, espera-se que o modelo com saldo primário apresente o parâmetro para a LRF com baixo efeito, ou, em última instância, não significativo, enquanto que, para o modelo com a razão IGP, é esperado um efeito maior, tendo em vista que, de acordo com a natureza da LRF, os gastos em investimento tornam-se uma espécie de instrumento de ajuste fiscal diante da rigidez dos gastos com pessoal e do comprometimento com a estabilidade da dívida pública. Os modelos econométricos apresentam-se na forma:

$$RPPIB_{i,t} = RPPIB_{i,t-1} + \theta W_{i,t} + \beta ELE_{i,t} + \phi_i + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$IGP_{i,t} = IGP_{i,t-1} + \theta W_{i,t} + \beta ELE_{i,t} + \phi_i + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Onde:

RPPIB = a razão orçamento público/PIB. Será utilizada, como variável *proxy* da razão OPIB, a razão saldo primário/PIB, sendo o saldo primário a diferença entre receitas e despesas públicas estaduais<sup>24</sup>.

IGP = a razão investimento/gasto com pessoal. Trata-se das despesas por categoria econômica, sendo as despesas com investimento uma *proxy* para as despesas de capital e os gastos com pessoal uma *proxy* para os gastos correntes. Os dados de natureza fiscal foram extraídos do sítio do Tesouro Nacional, no item Execução Orçamentária.

W = vetor de controle formado pela taxa de desemprego (*TXDESEMP*), taxa de crescimento populacional (*TXCRECPOP*), grau de urbanização (*GRURB*) e *dummy* para a LRF. As variáveis taxa de desemprego, taxa de crescimento populacional e grau de urbanização foram utilizadas como controle, uma vez que exprimem as funções básicas desempenhadas pelo governo, na economia. Essas variáveis foram obtidas no sítio do Ministério da Saúde - Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

24 O resultado primário foi calculado com base na seguinte fórmula do conceito de Execução Orçamentária. Da receita total, foram excluídas as receitas financeiras, as operações de crédito e as alienações de bens e do gasto total foram excluídos os pagamentos com juros e as amortizações da dívida. A partir do ano de 2002, é considerada receita financeira: (i) os juros de títulos de renda; (ii) os fundos de investimento; (iii) a remuneração de depósitos bancários; (iv) a remuneração de depósitos especiais; (v) a remuneração de saldos de recursos não desembolsados e (vi) outras receitas patrimoniais.

ELE = vetor *dummy* eleitoral, que capta o efeito do CPO sobre os gastos.

Em relação ao vetor *dummy* eleitoral, foram construídas 5 variáveis *dummy*<sup>25</sup>. A variável *ELE*, que captura o efeito do CPO nos anos eleitorais (1998, 2002, 2006 e 2010). A variável *ELE\_PRE\_UM*, que captura o efeito do CPO um ano antes das eleições (1997, 2001, 2005 e 2009). As variáveis *ELE\_POS\_UM* e *ELE\_POS\_DOIS*, que capturam o efeito oportunista no primeiro e no segundo ano após o ano eleitoral, respectivamente. Por fim, a variável *MUDGOV*, que captura o efeito da mudança partidária sobre as variáveis dependentes. Os partidos de centro-direita receberam o valor +1 e os de centro-esquerda o valor -1.

Tal como no primeiro ensaio, as observações dos gastos por categoria econômica foram extraídas da Execução Orçamentária, disponibilizada no sítio do Tesouro Nacional<sup>26</sup>. O período de análise compreende os anos de 1995 a 2011, para os estados brasileiros e o Distrito Federal. Não foram selecionadas observações para os anos seguintes a 2011, tendo em vista a disponibilidade de dados para as variáveis desemprego e crescimento populacional, disponíveis até o ano de 2011.

Foram utilizados os estimadores robustos de Arellano-Bond (AB) e Blundel-Bond (BB) para testar o relacionamento entre as variáveis do modelo econométrico. Uma vez sendo utilizados estimadores robustos para o modelo dinâmico, o teste de sobreidentificação de Sargan torna-se inválido, uma vez que a sua distribuição passa a ser desconhecida (DRUKKER, 2008; CAMERON; TRIVEDI, 2009). Para verificar se o modelo foi consistentemente estimado, é necessário que se realize o teste de correlação serial de Arellano-Bond sobre os resíduos diferenciados.

Mesmo que o termo de erro  $\varepsilon_{it}$  seja não correlacionado (corrigido pelo emprego de estimadores robustos), o termo  $\Delta\varepsilon_{it}$  será correlacionado com  $\Delta\varepsilon_{i,t-1}$ . Nesse sentido, emprega-se o teste de correlação serial de AB, pois espera-se que  $\Delta\varepsilon_{it}$  seja não correlacionado com  $\Delta\varepsilon_{i,t-k}$ , para  $k \geq 2$ . Nesse sentido, testa-se a hipótese nula ( $H_0$ ) de que  $cov(\Delta\varepsilon_{it}, \Delta\varepsilon_{i,t-k}) = 0$  (CAMERON; TRIVEDI, 2009). O teste AB de autocorrelação só é especificado quando se trabalha com estimadores robustos (STATA, 2013). Portanto, como o objetivo principal da aná-

25 A construção das variáveis *dummy* eleitoral foi inspirada no trabalho de (CASTRO; MARTINS, 2015).

26 Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>.

lise é estimar, consistentemente, os parâmetros do modelo, optou-se por trabalhar com estimadores robustos desses parâmetros. Abaixo, encontram-se as Tabelas 3 e 4, que apresentam, respectivamente, o efeito das *dummies* eleitorais e da LRF sobre as variáveis dependentes, em termos de sinais, e o resultado dos modelos econométricos. Ambas as tabelas estão interligadas. A Tabela 3 foi obtida a partir dos sinais dos parâmetros da Tabela 8.

Tabela 3 – Efeito das *dummies* eleitorais e da LRF sobre as variáveis dependentes

	Variáveis dependentes	
	IGP	RPPIB
ELE	+	-
ELE_PRE_UM	+	-
ELE_POS_UM	-	+
ELE_POS_DOIS	N.S.	+
MUD_GOV	-	N.S.
LRF	-	+

Fonte: elaborada pelos autores.

N.S. = variáveis não significativas a 5%.

As demais variáveis foram significativas a 5%.

Os resultados da Tabela 3 apontam que o efeito das *dummies* eleitorais e da LRF sobre a razão IGP e o orçamento do governo é diametralmente oposto, à exceção dos casos não significativos. Percebe-se, em um primeiro momento, que, no ano eleitoral e no ano anterior, a razão IGP tende a aumentar, ou seja, verifica-se um aumento nos gastos em investimento em detrimento aos gastos com pessoal. Esse resultado se coaduna com Blais e Nadeau (1992), que encontram algo semelhante ao analisar o efeito do CPO sobre os gastos em investimento público, notadamente, os gastos em infraestrutura. Entretanto, vai de encontro ao modelo de Rogoff (1990), para quem, o CPO seria menos notável nos gastos em investimento do que nos gastos correntes, sobretudo, quando se verifica uma transferência de recursos orçamentários daqueles gastos em favor destes, a exemplo dos gastos com pessoal e programas de transferências.

O padrão verificado para a razão IGP repete-se para a razão saldo primário/PIB, porém, com sinal contrário; ou seja, percebe-se um comportamento deficitário para o resultado primário no ano eleitoral e no ano anterior. Em outras palavras, no decorrer dos dois anos, o esforço fiscal tende a ser menor, tendo em vista o parâmetro negativo para o resultado primário. A literatura tem enfatizado que, durante o calendário eleitoral, os governantes tendem a aumentar os déficits fiscais, enquanto que

nos anos posteriores a este, o esforço fiscal tende a ser maior (PERSSON; TABELLINI, 2003; MINK; DE HAAN, 2006; SHI; SVENSSON, 2006).

Nesse sentido, se se consideram os dois anos posteriores ao calendário eleitoral, no primeiro ano, apenas, verifica-se o CPO sobre a razão IGP. O sinal do parâmetro é negativo, o que indica que, no primeiro ano após as eleições, a razão IGP cai, um comportamento oposto ao observado dois períodos antes. Um comportamento semelhante é observado para o resultado primário. Enquanto que nos períodos anteriores, verificava-se um esforço fiscal menor, passadas as eleições, o esforço fiscal passa a ser maior, tendo em vista a mudança de sinal dos parâmetros eleitorais.

Em relação ao efeito da mudança de governo (*MUD\_GOV*), observa-se que, tendo em vista uma mudança de governo – de centro-esquerda para centro-direita, ou o contrário –, o efeito é significativo apenas para a razão IGP de modo que, diante de uma mudança ideológica, vê-se uma redução nessa alocação, enquanto que o resultado primário não é afetado por mudanças ideológicas de governo.

A LRF, por sua vez, apresentou sinais contrários para a razão IGP e o saldo primário. Enquanto que o efeito da LRF sobre a razão IGP é negativo, o efeito sobre o saldo primário é positivo. Esse resultado se coaduna com a afirmação anterior de que o investimento público, a partir da implementação da LRF, tornou-se uma espécie de variável de ajuste, tendo em vista que os governos estaduais devem adequar os gastos públicos ao grau de endividamento bem como as exigências legais em termos de gastos com pessoal. Ocorre que os gastos em investimento, por não estarem vinculados, de maneira direta, à LRF, tornam-se a variável de ajuste por excelência, enquanto que, o esforço fiscal, capturado pelo resultado primário, passa a ser menor, nesses períodos.

A Tabela 4, abaixo, apresenta o resultado dos parâmetros dos modelos estimados. Foram estimados dois modelos econométricos – um modelo oportunista e outro partidário. O modelo oportunista parte da premissa de que o oportunismo político se manifesta por meio da manipulação dos instrumentos de política fiscal, consubstanciados na razão IGP e no resultado primário (equações 1 e 2).

Tabela 4 – Resultados econométricos do CPO sobre a razão IGP e RPIIB

	Modelo Oportunista						Modelo Pós-eleições						Modelo Partidário						
	IGP		RPIIB		IGP		RPIIB		IGP		RPIIB		IGP		RPIIB				
	Estimadores robustos	Estimadores robustos	Estimadores robustos	Estimadores robustos	Estimadores robustos	Estimadores robustos	Estimadores robustos	Estimadores robustos											
AB	BB	AB	BB	AB	BB	AB	BB	AB	BB	AB	BB	AB	BB	AB	BB	AB	BB		
IGP(-1)	0.1935** (0.1029)	0.1632* (0.0596)	0.2282* (0.0992)	0.2543* (0.0922)	0.1681** (0.0967)	0.2111* (0.0554)	0.2167** (0.1164)	0.2157* (0.0727)	0.1197 (0.0861)	0.2014* (0.0825)									
RPIIB(-1)																			
ELE	0.0822* (0.0239)	0.0927* (0.0217)	-0.0115* (0.003)	-0.0127* (0.0026)	-0.0974* (0.0172)	-0.1085* (0.0225)	0.0094* (0.0018)	0.0114* (0.0021)	0.0094* (0.0018)	0.0114* (0.0021)									
PRE_ELE_UM	0.0307** (0.0163)	0.0449* (0.0146)	-0.0043* (0.0013)	-0.0049* (0.0014)	-0.01542 (0.0217)	-0.0165 (0.0130)	0.0104* (0.0032)	0.0101* (0.0028)	0.0104* (0.0032)	0.0101* (0.0028)									
POS_ELE_UM																			
POS_ELE_DOIS																			
MUD_GOV																			
LRF	-0.1447* (0.0330)	-0.1138* (0.0331)	0.0114** (0.0066)	0.0143* (0.0052)	-0.1130* (0.0411)	-0.0748* (0.0278)	0.0092** (0.0053)	0.0100* (0.0042)	-0.1028** (0.0546)	-0.1129** (0.0629)	0.0056 (0.0182)	0.0056 (0.0182)	0.0056 (0.0182)	0.0056 (0.0182)	0.0056 (0.0182)	0.0056 (0.0182)	0.0056 (0.0182)	0.0056 (0.0182)	
TXDESEMP	-0.0051 (0.0091)	-0.0067* (0.0033)	-0.0001 (0.0003)	-0.0002 (0.0004)	0.0009 (0.0110)	-0.0010 (0.0066)	-0.0001 (0.0004)	-0.0002 (0.0003)	-0.1104* (0.0449)	-0.0795* (0.0262)	0.0089* (0.0045)	0.0089* (0.0045)	0.0089* (0.0045)	0.0089* (0.0045)	0.0089* (0.0045)	0.0089* (0.0045)	0.0089* (0.0045)	0.0089* (0.0045)	
TXCRECPOP	0.3478 (0.6915)	0.4780 (0.6315)	-0.0258 (0.0458)	-0.0119 (0.0458)	0.2272 (0.4577)	0.2597 (0.5866)	0.0066 (0.0518)	-0.0354 (0.0452)	0.4196 (0.6036)	0.2988 (0.4133)	0.0055 (0.0600)	0.0044 (0.0600)	0.0044 (0.0600)	0.0044 (0.0600)	0.0044 (0.0600)	0.0044 (0.0600)	0.0044 (0.0600)	0.0044 (0.0600)	0.0044 (0.0600)
GRURB	0.0079 (0.0087)	-0.0006 (0.0070)	0.0001 (0.0009)	-0.0010 (0.0005)	0.0141 (0.0097)	0.0010 (0.0062)	-0.0005 (0.0010)	-0.0014* (0.0004)	0.0043 (0.0089)	-0.00085 (0.0076)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)	0.0002 (0.0009)
CONSTANTE	-0.3346 (0.6772)	0.3270 (0.5388)	-0.007 (0.0727)	0.0843* (0.0442)	-0.7952 (0.7607)	0.2068 (0.5003)	0.0372 (0.0833)	0.1054* (0.0368)	-0.0459 (0.6875)	0.3504 (0.5854)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)	-0.022 (0.0720)
N. Obs.	405	432	405	432	405	432	405	432	405	432	405	432	405	432	405	432	405	432	405
Wald	45.12	102.07	30.05	34.37	218.34	177.62	44.65	63.47	158.06	380.86	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25
Teste AB (k≥2)	0.7153	0.6085	-1.2115	-1.2658	0.7972	0.8722	-1.3394	-1.45	0.8557	0.9038	-1.81	-1.81	-1.81	-1.81	-1.81	-1.81	-1.81	-1.81	-1.81

Fonte: elaborada pelos autores.

1) \* variáveis significativas até 5%. \*\* variáveis significativas até 10%. Nulo: variáveis não significativas. Erros-padrão entre parênteses.

2) De acordo com Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), se o processo autorregressivo for persistente, os instrumentos serão fracos. Como o teste AB indica, o processo se dissipa a partir da segunda defasagem, o que leva a crer que os instrumentos utilizados no modelo são válidos.

O que chama a atenção, em um primeiro momento, é que, como se esperava, o efeito da LRF, significativa em todos os casos, é maior sobre a razão IGP do que em relação ao resultado primário. Mais uma vez, corrobora-se a hipótese de que o investimento público se tornou, a partir da implementação da LRF, uma variável discricionária. Além disso, os parâmetros das variáveis eleitorais são maiores, o que indica que o CPO é mais intenso para a razão IGP do que em relação ao resultado primário.

Esse resultado leva à indagação de qual o impacto da discricionariedade dos gastos em investimento, discricionariedade relacionada ao comportamento de ajuste dessa variável, e qual o efeito dessa discricionariedade sobre o crescimento econômico dos estados brasileiros, uma vez que os gastos em investimento estão isentos de regras fiscais e as unidades federativas não apresentam homogeneidade do ponto de vista orçamentário, devendo recorrer às transferências da União para equalizar o seu orçamento. Nesse particular, é possível que o efeito dos gastos em investimento sobre o crescimento dos estados brasileiros ocorra de maneira diferenciada para cada ente subnacional, podendo ser produtivo para alguns estados e improdutivo para outros.

## 5 CONCLUSÕES

O presente ensaio buscou responder a seguinte pergunta: como os gastos por categoria econômica, expressos pela razão IGP, e o resultado primário se comportam durante o calendário eleitoral? Nesse sentido, foram construídos dois modelos econométricos com *dummies* eleitorais, que diferiam apenas na variável dependente. O primeiro modelo considerou como variável endógena a razão resultado primário/PIB e o segundo a razão IGP. Algumas conclusões podem ser depreendidas desse experimento econométrico: de modo geral, expansões nos gastos do governo e/ou redução no esforço fiscal, em anos de eleições, são um forte indício da presença de CPOs (CASTRO; MARTINS, 2015).

Em primeiro lugar, pode-se afirmar que o CPO estaria presente nos gastos por categoria econômica e nos instrumentos de política fiscal considerados. Se, por um lado, no ano eleitoral e um ano antes, o esforço fiscal tende a ser menor, por

outro, os gastos em investimento em detrimento aos gastos com pessoal tendem a ser maiores. Alguns estudos empíricos têm enfatizado que, em períodos eleitorais, inclusive considerando um ano antes do calendário eleitoral, é comum assistir-se a uma redução do esforço fiscal, seja pelo aumento no gasto ou redução da absorção tributária, muito embora esse resultado divirja do modelo de Rogoff (1990), para quem, uma forma de os governos sinalizarem boa reputação se dá através do aumento dos gastos correntes em detrimento dos gastos em investimento.

Conforme destacado anteriormente, esse resultado pode estar associado ao fato de que, com a implementação da LRF, o investimento passa a ser a variável de ajuste por excelência. De fato, se o esforço fiscal é menor no ano eleitoral, a variável investimento refletirá a escolha pública por mais gastos. Além disso, é importante que o investimento seja uma variável bastante sensível ao CPO, como aponta a literatura, por se tratar de um gasto mais visível aos olhos do eleitor.

Esse resultado é corroborado quando se leva em conta o efeito das variáveis eleitorais, nos dois anos após as eleições. Nesse sentido, há uma inversão de sinais. A razão IGP passa a apresentar sinal negativo enquanto que o resultado primário passa a apresentar sinal positivo. Em outras palavras, o esforço fiscal, passado o calendário eleitoral, passa a ser maior e isso reflete o sinal do parâmetro da razão IGP. Esse resultado está em consonância com a hipótese de que investimento é uma variável sombra do processo político-eleitoral.

## REFERÊNCIAS

- ACOSTA-ORMAECHEA, S.; MOROZUMI, A. Can a government enhance long-run growth by changing the composition of public expenditure? **IMF Working Paper**, v. 13, n. 162, jul. 2013.
- AKHMEDOV, A.; ZHURAVSKAYA, E. Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. **The Quarterly Journal of Economic**, v. 119, n. 4, p. 1.301 – 1.338, 2004.
- ALESINA, A. Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 102, n. 3, p. 651 – 678, 1987.

ALESINA, A.; COHEN, D. G.; ROUBINI, N. Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. **NBER Working Papers Series**, n. 3.830, 1991.

ALESINA, A.; SACHS, J. Political parties and the business cycle in the United States, 1948 – 1984. **Journal of Money, Credit and Banking**, v. 20, n. 1, p. 63 – 82, 1988.

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

ALT, J. E.; ROSE, S. S. Context-conditional political budget cycles. In: BOIX, C.; STOKES, C. S (Ed.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

ALVES, A. A.; MOREIRA, M. J. **O que é escolha pública?** Para uma análise econômica da política. Carcais: Principia, 2004.

ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at instrumental variables estimation of error-component modelos. **Journal of Econometrics**, v. 68, 1995.

BALBONI, B. L.; AVELINO FILHO, G. Do political budget cycle differ in Latin American democracies? **Economia Journal**, v. 11, n.2, p. 101 – 146, 2011.

BLAIS, A.; NADEAU, R. The electoral budget cycle. **Public Choice**, n. 744, 1992.

BLUNDELL, R.; BOND, S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel-data modelos. **Journal of Econometrics**, v. 87, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292p.

BRASIL. **Decreto nº2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2017.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **NBR Working Paper Series**. 2004. Disponível em: <<http://http://www.nber.org/papers/w10539>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CAMERON, C. A.; TRIVEDI, K. P. **Microeconometrics using Stata**. Stata Press, 2009.

CASTRO, V.; MARTINS, R. Budget, expenditures composition and political manipulation: evidence from Portugal. **NIPE Working Paper**, n. 4, 2015.

DE HAAN, J.; KLOMP, J. Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. **Public Choice**, n. 157, p. 387-410, 2013.

DE SIQUEIRA, M. P. Dívida dos Estados: 10 anos depois. In: XIII Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional. Brasília, Esaf. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1366.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1366.pdf)>. Acesso em:

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

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

DRUKKER, M. D. **Econometric analysis of dynamic panel-data models using Stata**. 2008. Disponível em: <[http://http://www.stata.com/meeting/snasug08/drukker\\_xtdpd.pdf](http://http://www.stata.com/meeting/snasug08/drukker_xtdpd.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

FRANZESE, J. R. JUSKO, L. K. Political-economic cycles. In: WITTMAN, D.; WEINGAST, B. (Eds.). **Oxford Handbook o Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HIBBS JR., A. D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, n. 71, p. 1.467-1.497, 1977.

HIBBS JR., A. D. Voting and the macroeconomy. In: WEINGAST R. B.; WITTMAN, A. D. (Eds.) **The Oxford Handbook of Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

- JONES, P. M.; MELONI, O.; TOMMASI, M. Voters as fiscal liberals: incentives and accountability in federal systems. **Economics and Politics**, v. 24, n. 2, 2012.
- KEY JR., V. O. **The responsible electorate**. Cambridge, MA: Belknap, 1966.
- KLEIN, A. F.; SAKURAI, N. S. **Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy**. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premio-do-ministerio-da-fazenda/resultados-2014/resultado-2a-edicao-do-premio-ministerio-da-fazenda-de-economia>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- KRAMER, G. Short-term fluctuations in U.S. voting behavior, 1896 – 1964. **American Political Science Review**, n. 65, p.131 – 143, 1971.
- LIMA, P. C. E. **Disciplina fiscal no Brasil: atuais instituições garantem equilíbrios permanentes?** Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/VIIIPremio/financas/MH2tefpVIIPremio/resumo.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/financas/MH2tefpVIIPremio/resumo.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- MCRAE, D. A political model of business cycle. **Journal of Political Economy**, n. 85, p. 239-64, 1977.
- MENEGUIM, B. F.; BUGARIN, S. M. Reelection e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, n. 5, v. 3, p. 601-622, 2001.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS – DATASUS. Informações de saúde, epidemiológicas e morbidade: banco de dados. Disponível em: <<http://www.datasus.saude.gov.br>>. Acesso em: 15 de jul. 2015.
- MINK, M.; DE HAAN, J. Are the political business cycles in the euro area? **European Union Politics**, n. 7, 2006.
- NAKAGUMA, Y. M.; BENDER, S. 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.
- NASCIMENTO, R. E.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/200**. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economics Studies**, n. 42, p. 169-90, 1975.
- PALDAM, M. Economic freedom and the success of the Asian tigers: an essay on controversy. **European Journal of Political Economy**, v. 19, n. 3, p. 453 – 477, 2003.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. **The economic effect of constitutions**. Cambridge: MIT Press, 2003.
- PETTERSON-LIBDOM, P. **A test of the rational electoral-cycle hypothesis**. 2003. Disponível em: <[http://ideas.repec.org/p/hhs/sunrpe/2003\\_0016.html](http://ideas.repec.org/p/hhs/sunrpe/2003_0016.html)>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, n. 80, p. 21-36, 1990.
- ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, n. 55, p. 1-16, 1987.
- ROMER, D. **Advanced macroeconomics**. Boston: McGraw-Hill, 2001.
- SAKURAI, N. S.; GREMAUD, P. A. Political business cycle: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, v. 11, n. 1, p. 27-54, 2007.
- TESOURO - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2015.
- SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**, n. 90, p. 1.367-1.389, 2006.
- SMITH, A. Election timing in majoritarian parliaments. **British Journal of Political Science**, n. 33, p. 397-418, 2003.

SOUZA, S. S. **Ambiente institucional e resultados fiscais**: os diferentes impactos da lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIpremio/lrf/1lrfXIPTN/resumo.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIpremio/lrf/1lrfXIPTN/resumo.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2015.

STATA. **Data analysis and statistical software**. Versão 13, 2013.

TUFTE, R. E. **Political control of the economy**. Princeton: Princeton University, 1978.

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.