

CICLO POLÍTICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: UM TESTE PARA A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GOVERNOS ESTADUAIS – 1983/2000

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas a pesquisa na área de ciclos políticos apresentou uma mudança de foco significativa. Em grande medida isso decorreu da crescente importância das esferas subnacionais de governo no fornecimento de bens públicos e de muitos países, ao longo dos anos 80, sofrerem com importantes desequilíbrios fiscais que acabaram se refletindo em expansões significativas da dívida pública na década seguinte. Os efeitos das características político-partidárias dos países sobre o comportamento fiscal também emergiram para ajudar a explicar o referido desequilíbrio e a expansão da dívida. Desta forma, a preocupação com o papel do ciclo eleitoral nessas questões surgiram naturalmente. Assim, estudos teóricos e empíricos somaram os aspectos de ciclo político com uma série de outros associados à estrutura político-institucional dos países como regras eleitorais, formas de governo, orientação ideológica dos governantes, a necessidade de se formar governos de coalizão e as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e entre os diferentes níveis de governo, visando explicar a dificuldade na introdução de políticas que visavam estabelecer uma contração fiscal. (Blanco, 2000a e b)

O presente trabalho visa dar continuidade a esta agenda de pesquisa. Embora aqui o objetivo maior seja determinar a existência de ciclo político orçamentário em gastos públicos específicos dos Estados – bem como o perfil deste ciclo – procura-se também analisar os efeitos de características político-eleitorais do país nesses gastos. Considerando-se os aspectos potencialmente promissores e a relevância da análise das variáveis orçamentárias em nível subnacional já levantado por outros autores [Rogoff (1990)], colocam-se como objetivos específicos deste trabalho testar empiricamente, as receitas dos estados, o déficit público e as várias despesas dos governos estaduais mais sujeitas à influência do ciclo eleitoral, no período 1983-2000, bem como caracterizar o padrão cíclico das variáveis analisadas em relação ao período eleitoral, caso ele exista. Procurar-se-á, de forma secundária, avaliar alguns efeitos das características políticas dos estados sobre as suas execuções orçamentárias.

Para tanto se organizou o trabalho da seguinte forma: a próxima seção apresenta o arcabouço teórico do ciclo político-orçamentário destacando a estrutura formal do modelo proposto por Shi e Svensson (2001). A base de dados que será analisada, bem como a sua manipulação com vistas à adequação à estimação do modelo proposto e apresenta estratégia empírica adotada, é vista na seção três. Na seção quatro se faz uma análise dos resultados obtidos na estimação, e se pinça algumas conclusões gerais sobre a política fiscal nos estados a partir desses resultados. Por fim, é feita uma discussão sobre o trabalho como um todo e alguns encaminhamentos para a pesquisa na área.

2. UM MODELO DE CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO

Desde o *boom* teórico e empírico de trabalhos sobre ciclo político econômico, ocorrido a mais de 25 anos, a maioria dos modelos utilizou a surpresa monetária como sua força dirigente. No entanto, esta se mostrou incapaz de prover, por exemplo, resultados convincentes em termos de evidências econométricas. O principal problema dos modelos oportunista e partidário, seja eles tradicionais ou racionais,¹ é que, em geral, acabam apontando a Curva de Phillips como o veículo pelo qual a economia é manipulada. A inflação, principalmente quando não antecipada, induz movimentos no desemprego e move a economia para cima ou para baixo na Curva de Phillips. Assim, uma política monetária ativa acaba tendo um papel crucial nessa construção teórica.

Outro aspecto pouco admissível do arcabouço teórico dos primeiros trabalhos sobre ciclo político é a suposição que a política monetária é uma questão de escolha dos políticos, de acordo com seus desejos. Isto é fortemente incompatível com regimes de banco central independente, e, em menor escala, com regimes de metas de inflação, mesmo considerando autoridades monetárias subservientes aos desejos dos políticos eleitos. A própria evidência empírica enfraquece esta hipótese, pois freqüentemente observam-se indícios conclusivos de ciclos políticos em países que possuem bancos centrais independentes.

¹ Quando o político tem por objetivo principal a implantação de um programa, usa-se o termo *partidário* para caracterizar o ciclo por ele gerado, já quando o objetivo principal é manter-se no cargo o termo utilizado é *oportunista*.

Num *approach* alternativo aparece a política fiscal como a força dirigente do modelo de ciclo político, especialmente no de caráter oportunista. O que se pode considerar uma nova onda de estudos acerca da problemática deste tema, surgida nos anos 90 e incorporando contribuições do processo de difusão da nova economia institucional, passou a focar mais a questão fiscal do que os aspectos monetários, até mesmo pelo recorrente desequilíbrio fiscal vivido por alguns países, que implicou na explosão da dívida em muitos deles.

Neste sentido, então, procura-se aqui apresentar o modelo de *moral hazard* de competição eleitoral desenvolvido por Shi e Svensson (2001), que mostra formalmente como o ciclo eleitoral gera um ciclo orçamentário. Naturalmente este modelo pré-eleitoral não leva em consideração as peculiaridades associadas à política fiscal em níveis subnacionais, mesmo assim se aplica ao caso que se pretende analisar, pois se concentra nos efeitos da eleição sobre o equilíbrio orçamentário sendo, portanto, muito mais apropriado do que um modelo baseado na política monetária.

Nesse modelo a economia é formada por um grande número de cidadãos, que têm sua utilidade composta pelo consumo de bens públicos e privados. Há dois políticos, ou partidos políticos, denotados aqui pelos superescritos a e b . Todos os agentes procuram maximizar a utilidade esperada. A função de utilidade do eleitor i no período t é

$$U_t^i = \sum_{s=t}^T \beta^{s-t} [g_s + u(c_s) + \theta^i z_s] \quad (1)$$

onde g_t é o consumo (*per capita*) de um bem provido pelo governo no período t , c_t é o seu consumo de bens privados (também *per capita*), z_t é uma variável binária que toma o valor $-1/2$ se a é eleito e $1/2$ se o eleito é b , e $u(c)$ é uma função de utilidade côncava padrão. Assim, todos os eleitores são semelhantes em suas preferências sobre o consumo, mas diferem nos parâmetros θ^i . Se $\theta^i < 0$ o eleitor i é viesado em favor do partido a , e vice versa.² Assume-se que θ^i é uniformemente distribuído sobre $[-1/2, 1/2]$.

Ao início de cada período, todos os cidadãos recebem uma renda exógena y e o consumo do governo é financiado com um imposto *lump-sum* τ . Assim,

$$c_t = y - \tau_t. \quad (2)$$

Assume-se que os políticos (ou partidos) têm uma utilidade do consumo de bens da mesma maneira que os outros cidadãos. Contudo, como em Rogoff (1990) e tradicionalmente nesta literatura, também se assume que os políticos têm um ganho adicional quando estão no poder, uma “renda ego” de $X_t = X > 0$ por mandato.³ Dessa forma, a função de utilidade do candidato j é

$$V_t^j = \sum_{s=t}^T \beta^{s-t} [g_s + u(c_s) + X_s] \quad (3)$$

para $j = \{a, b\}$. As eleições acontecem sempre ao final dos mesmos períodos, ou seja, os governantes não podem convocar eleições.

Em um dado período t , o mandatário determina um imposto (τ_t) e um endividamento (d_t). Além destes recursos, a provisão de bens públicos também requer competência administrativa – habilidade para limitar desperdícios no processo orçamentário e para aliviar choques exógenos, por exemplo – denotada por η_t^j . O produto do poder público (g_t) é então determinado residualmente por

$$g_t = \tau_t + d_t - R(d_{t-1}) + \eta_t^j \quad (4)$$

onde $R(d)$ é uma função de custo contínua dos empréstimos públicos com $R(0) = 0$, $R'(0) = 1$ e $R''(d) > 0$ para todo $d > 0$.⁴

² O viés pode ser visto com outra dimensão, política ou característica pessoal, sobre a qual os candidatos podem diferir.

³ Essa “renda ego” pode ter vários conceitos, de um benefício não-monetário devido à grande honra de ser chefe do Executivo, até a possibilidade de abusar do cargo público para obter ganhos privados. Assume-se que neste cenário, tal renda adicional em termos per capita é desprezível, pois a população é grande o bastante. Estes resultados seriam mantidos adicionando uma renda constante na restrição orçamentária do governante.

⁴ Assume-se, por $R'(0) = 1$, que a “taxa de juros” sobre a primeira infinitesimal unidade da dívida seja zero. A convexidade de R significa que o custo marginal do empréstimo aumenta na quantidade do principal. Isto estabelecido presume-se que o governo internaliza o custo total de uma indução política do déficit (endividamento público), que inclui efeitos potenciais como uma alta taxa de juros, e baixa poupança doméstica e investimento privado. Em países com mercado de crédito restrito ou pequeno mercado doméstico (como muitos países em desenvolvimento), esta hipótese de que o governo pode se endividar a uma taxa de juros exógena não é particularmente realista.

Admite-se que a competência segue um processo de MA(1), tal que

$$\eta_t^j = \mu_t^j + \mu_{t-1}^j \quad (5)$$

onde cada μ^j é uma variável aleatória independente e identicamente distribuída (i.i.d.), com média zero, variância finita e uma função de distribuição $F(\mu)$ com $f(0) > 0$. Outra hipótese importante do modelo é que o choque de competência passado é de conhecimento comum de todos os agentes. Dessa forma a competência persiste, embora possa haver variações ao longo do tempo. Esta hipótese é plausível visto que as circunstâncias mudam através dos tempos e um político que era competente para algumas questões chave no período t , não necessariamente o será em outras questões no período $t+s$.

Assume-se ainda que o mandatário observa o choque η_t somente depois de terem sido tomadas as decisões sobre os impostos (τ_t) e o endividamento (d_t). Esta hipótese implica apenas que o mandatário *ex ante* está incerto sobre sua habilidade para lidar com essas questões, e, portanto, para transformar a receita pública em bens públicos, uma vez que, esta depende também da eficiência da estrutura do setor público estabelecida. Outra interpretação é que, apesar de conhecer o código tributário, o governante não tem certeza sobre a receita tributária (τ_t) que será gerada.

A habilidade dos eleitores avaliarem as escolhas políticas do mandatário também é diferente. Uma parcela σ do eleitorado está, por suposição, “informada” no sentido que observa no ano da eleição os gastos (g_t), os impostos (τ_t) e o endividamento (d_t) antes de atribuir seu voto. Já a outra parcela $(1-\sigma)$ é “desinformada” e somente observa os instrumentos de política que diretamente afetam sua utilidade – g_t e τ_t . Isto é uma hipótese razoável, dado que o governo pode (através de técnicas engenhosas de contabilidade, por exemplo) obstruir a habilidade do eleitor de avaliar sua necessidade do endividamento. O acesso livre à mídia pode ajudar os eleitores fornecendo-lhes uma boa estimativa de d_t , mas tais informações requerem também recursos (rádio, televisão, etc.), destreza para processá-la e tempo, e estes aspectos não são igualmente distribuído na população.⁵

2.1 Equilíbrio sem eleições

Inicialmente, se resolverá o modelo fora do período das eleições. Escolhe-se um candidato aleatoriamente que permanecerá no poder para sempre, e o equilíbrio fica facilmente caracterizado. Para simplificar se faz $\beta=1$. Uma vez que a utilidade marginal do consumo público é constante (igual a um) e o endividamento é custoso, não haverá endividamento no equilíbrio. Assim, $d_t = 0$ para $t = 1, 2, \dots, T$, e dada uma tecnologia simples de produção e preferências quase-lineares, o problema pode ser resolvido numa seqüência de maximizações estáticas,

$$\max_{\{\tau_t\}} E_t [g_t + u(c_t) + X] \quad (6)$$

$$\text{s.t. } g_t = \tau_t + \eta_t, \quad (7)$$

e (2). E_t é o operador de expectativas condicional à informação no tempo t . A condição de primeira ordem iguala a desutilidade marginal do imposto à utilidade marginal do gasto. Resolvendo para τ_t chega-se a

$$\tau_t = \tau^* = y - u_c^{-1}(1) \quad \forall t \quad (8)$$

O choque de competência η irá afetar apenas o gasto e a despesa realizada será $g_t = \tau^* + \eta_t$ para $t = 1, 2, \dots, T$.

2.2 O ciclo político orçamentário

Com eleições ocorrendo nos outros períodos, o problema se torna mais complexo. Contudo, dadas as hipóteses de preferências quase-lineares e processo MA(1) para a competência, a solução pode novamente ser obtida numa seqüência de problemas de maximização simples de dois períodos.

Considerando primeiro o problema da eleição para o cargo público no período pós-eleitoral $t+1$,

⁵ A este segundo grupo de eleitores poder-se-ia, conforme a teoria do *public choice*, aplicar a hipótese de “ignorância racional”. Como há menos incentivos para o indivíduo obter informações sobre questões políticas ou candidatos do que há para votar, e como o voto individual não determina (decide) o resultado da eleição, o eleitor não vê razão para investir seu tempo ou seus recursos obtendo informações sobre o setor público ou sobre os candidatos, no sentido de fazer um voto mais informado. Ele decide, então, ser racionalmente ignorante.

dado o processo descrito para a competência e que esta, no passado, é observável pelo eleitor, o mandatário não tem incentivos para manipular a percepção que este tem de sua competência no período pós-eleitoral $t+1$. Isto porque o resultado esperado no próximo período pós-eleitoral ($t+3$), que determina o resultado na próxima eleição no período $t+2$, não é correlacionado com o choque de competência no período $t+1$. Isto é, $E_{t+1}[\eta_{t+3}|\eta_{t+1}] = E_{t+1}[\eta_{t+3}] = 0$. Contudo, dado o alto custo dos empréstimos e que a utilidade marginal do consumo público é constante, o governante não irá tomar empréstimos no período $t+1$, e irá gerar um superávit primário para pagar a dívida. Com isso,

$$g_{t+1} = \tau^* - R(d_t) + \eta_{t+1}. \quad (9)$$

De maneira similar, não há endividamento no período $t-1$ (pós-eleitoral) tal que a restrição orçamentária no período t é,

$$g_t = \tau^* + d_t + \eta_t. \quad (4')$$

No período t (de eleição) os cidadãos irão votar no candidato que apresentar o melhor resultado esperado no período $t+1$, condicionado às preferências específicas em relação aos partidos (candidatos). Assume-se que o partido a está no poder no período t e escolhe-se d_t^* como a solução para o problema de otimização do mandatário (a ser determinado). Uma vez que os eleitores não têm informação sobre a competência de quem está fora do governo (e não tem como fazer qualquer inferência), o resultado esperado se este for eleito é

$$\tau^b = \tau^* \quad (10)$$

$$E_t[g_{t+1}^b] = \tau^* - E_t[R(d_t^*)] \quad (11)$$

uma vez que $E_t[\mu_t^b] = E_t[\mu_{t+1}^b] = 0$.

Já o resultado esperado se o atual mandatário é reeleito é

$$\tau^a = \tau^* \quad (12)$$

$$E_t[g_{t+1}^a] = \tau^* - E_t[R(d_t^*)] + E_t[\mu_t^a] \quad (13)$$

visto que $E_t[\mu_{t+1}^a] = 0$. Comparando (10) e (11) com (12) e (13), vê-se que o eleitor i votará no mandatário, caso

$$E_t[\mu_t^a] - \theta^i \geq 0. \quad (14)$$

Dessa forma, a parcela esperada dos votos totais para o mandatário é simplesmente $\text{Prob}(E_t[\mu_t^a] - \theta^i \geq 0) = E_t[\mu_t^a] + \frac{1}{2}$.

A parcela σ do eleitorado informada, ou seja, aqueles que observam tanto os gastos no ano da eleição (g_t), quanto o nível de impostos (τ_t) e o endividamento (d_t) antes de atribuir seu voto, podem determinar a competência do mandatário antes da eleição, já que por (4')

$$\mu_t^a = g_t - \tau^* - d_t - \mu_{t-1}^a.$$

Por outro lado, a parcela desinformada do eleitorado ($1-\sigma$) vê-se forçada a estimar a competência do mandatário, dita $\hat{\mu}_t^a$, através da formação de uma estimativa de d_t , dita \hat{d}_t , baseado nas variáveis observáveis g_t e τ_t , e na estratégia de equilíbrio do mesmo. Assim, $\hat{\mu}_t^a = g_t - \tau^* - \hat{d}_t - \mu_{t-1}^a = \mu_t^a + d_t - \hat{d}_t$.

De posse dos dois tipos de comportamento dos eleitores pode-se calcular a probabilidade do mandatário permanecer no poder, isto é, a probabilidade dele receber ao menos 50% dos votos,

$$P_t = \text{Prob}\left(\sigma\left[\mu_t^a + \frac{1}{2}\right] + (1-\sigma)\left[\mu_t^a + d_t - \hat{d}_t + \frac{1}{2}\right] \geq \frac{1}{2}\right) = \quad (15)$$

$$= \text{Prob}(\mu_t^a \geq (1-\sigma)(\hat{d}_t - d_t)) = 1 - F((1-\sigma)(\hat{d}_t - d_t)) \quad (16)$$

Ao início do período t o mandatário estabelece τ_t e d_t para maximizar a utilidade esperada acumulada ao longo dos próximos dois períodos. Como não pode se comprometer a seguir uma regra de política (orçamento), o mandatário adota \hat{d}_t como dado quando calcula a probabilidade da reeleição. Valendo-se da solução para uma taxa ótima da tributação, o problema da maximização do mandatário pode ser estabelecido como

$$\begin{aligned} \max_{d_t} = & E_t [\tau^* + d_t + \eta_t^a + u(y - \tau^*) + X] \\ & + E_t [1 - F((1 - \sigma)(\hat{d}_t - d_t))] [\tau^* - R(d_t) + \eta_{t+1}^a + u(y - \tau^*) + X] \\ & E_t F((1 - \sigma)(\hat{d}_t - d_t)) [\tau^* - R(d_t) + \eta_{t+1}^b + u(y - \tau^*)] \end{aligned} \quad (17)$$

A condição de primeira ordem do problema de maximização (13) é,⁶

$$1 + (1 - \sigma)F'((1 - \sigma)(\hat{d}_t - d_t))X - R'(d_t) \leq 0. \quad (18)$$

A equação (18) compara o ganho marginal de um aumento pré-eleitoral da despesa, tomando a forma de elevação do consumo público no período eleitoral e aumento (*ex ante*) da probabilidade de reeleição vezes o valor do ganho de ser reeleito, com um custo marginal de $R'(d)$. No equilíbrio, a escolha ótima do mandatário (d_t^*) deve ser consistente com a expectativa dos eleitores, tal que $d_t^* = d_t = \hat{d}_t$, e a condição de primeira ordem (18) torna-se,

$$1 + (1 - \sigma)f(0)X - R'(d_t^*) \leq 0. \quad (19)$$

A condição (17) define o déficit de equilíbrio $d_t^* > 0$. Ainda que os eleitores sejam racionais e projetem o comportamento futuro, o mandatário estimulará a economia antes de uma eleição via tomada de empréstimos visando aumentar suas chances de reeleição. Destaca-se ainda que a escolha do nível da dívida é totalmente antecipada e, portanto, no equilíbrio não tem efeito nenhum sobre a probabilidade de reeleição do mandatário. Apesar disso, resulta de (19) que a magnitude do déficit pré-eleitoral é uma função de duas variáveis, X e σ , isto é, $D^* = D(X, \sigma)$. Obtendo-se a condição de primeira ordem tem-se o seguinte resultado de estática comparativa,

$$\frac{\partial D}{\partial X} > 0; \quad \frac{\partial D}{\partial \sigma} < 0 \quad (20)$$

Quanto maior é a renda decorrente da permanência no cargo, X , mais forte é o incentivo (maior é a ganho esperado) ao aumento dos gastos para ampliar a chance de reeleição. Como resultado, o problema de incentivos se torna mais grave e o nível de equilíbrio de empréstimos pré-eleitorais (d^*) cresce. No caso de um σ grande tem-se um efeito oposto, uma vez que a decisão de voto de menos eleitores pode ser *ex ante* influenciada por um *boom* de gastos pré-eleitorais. Dessa forma, o ganho esperado de aumentar a despesa torna-se mais reduzido.

Combinando a condição de primeira ordem (19), a restrição orçamentária (4), e os resultados de estática comparativa (20) têm-se um resultado central do modelo: a política fiscal, particularmente o equilíbrio orçamentário do governo, é influenciada pelo período das eleições. Antes das eleições o mandatário emprega políticas de manipulações pré-eleitorais para aumentar sua chance de reeleição. Como resultado o déficit é criado e/ou ampliado. A magnitude do déficit depende de duas características institucionais da economia: o valor (renda) de manter-se no poder e o percentual de eleitores informados no eleitorado total. No período seguinte à eleição, o governante vencedor irá incorrer num superávit primário para cobrir as ações políticas do passado.⁷

3 AS VARIÁVEIS POLÍTICO-ELEITORAIS E O COMPORTAMENTO FISCAL

3.1 A existência e o perfil do ciclo político-econômico nas finanças estaduais

O período que esse trabalho abrange, bem como a especificação utilizada para analisar o ciclo, permitem que se confronte as finanças estaduais com cinco eleições para o executivo. Apesar do problema da amplitude da dimensão temporal (resolvido pela utilização de dados em painel), o número de eleições é capaz de criar um contexto de eleições repetidas, compatível a idéia dos chamados modelos pré-eleitorais.

Por isso o enfoque baseado no eleitor mediano não se adapta ao caso aqui abordado, posto que considera estática a relação entre o eleitor e o candidato, envolvendo apenas uma eleição. Isso elimina do modelo um aspecto importante, destacado por Drazen (2000a), referente ao papel das eleições no regime

⁶ Neste caso a condição de segunda ordem mantém-se estritamente devido às hipóteses adotadas em relação à $R(d)$.

⁷ No caso o déficit primário é a receita τ menos o consumo do governo g e os juros incidentes sobre a dívida $R(d)-d$.

democrático: a prerrogativa do eleitorado punir o mandatário na próxima eleição caso o seu desempenho não tenha sido compatível com suas expectativas.

Na situação que está sendo caracterizada aqui, de um modelo dinâmico de eleições sucessivas, o eleitor, no seu processo de escolha, leva muito mais em consideração a gestão atual (escolhida na última eleição) do que as promessas de campanha dos postulantes ao cargo. Sobre este, segundo o modelo apresentado na seção 2, o eleitor não teria tanta informação. Assim os eleitores exercem através do voto uma forma de controle sobre as autoridades, uma vez que podem premia-las ou puni-las de acordo com o seu desempenho no cargo. É baseado nisso que as autoridades se antecipam à escolha dos eleitores e, utilizando-se dos instrumentos disponíveis para cada nível de governo, buscam não só obter a reeleição do mandatário, ou do partido, mas também outros recursos que permitam a eles saírem vitoriosos nas eleições seguintes.

Conforme destacado por Blanco (2000a), é preciso considerar ainda que, na avaliação do desempenho dos governos estaduais e municipais, o peso do comportamento de variáveis macroeconômicas, pela própria divisão de funções da estrutura federativa, é muito pequeno. Nas esferas subnacionais a avaliação do eleitor é feita primordialmente sobre a provisão, quantitativa e qualitativa, de bens públicos e neste quadro se encaixa perfeitamente a avaliação proposta do ciclo político nos gastos por funções dos governos estaduais, pois “(...) livres da responsabilidade pelo desempenho macroeconômico (...), os administradores têm fortes incentivos para gastar além dos seus meios e exportar esses custos para o resto da federação.” (Blanco, 2000a, p.27)⁸

Considerando os instrumentos de política disponíveis para os governos estaduais no Brasil, é razoável supor que, na existência de ciclo político-econômico, as despesas devam crescer mais que o comum em anos eleitorais. É possível supor também que, visando obter um aumento de popularidade haja uma redução das receitas, principalmente das receitas tributárias.

3.2 A influência da ideologia dos partidos nas contas estaduais

O ciclo que se pretende verificar a existência e traçar o perfil, como ficará claro na especificação do modelo testado, é aquele que se definiu como orçamentário oportunista. Mas, ao analisar os aspectos político-eleitorais que podem ter algum efeito sobre o nível de receita e despesas públicas não deve negligenciar uma investigação sobre a existência de ciclos partidários.

Além da interpretação tradicional do ciclo partidário, associa-se também às diferentes opções partidárias um maior ou menor grau de intervenção do Estado na economia. Apesar de algumas evidências em contrário, na literatura normalmente se assume que os partidos com orientação mais à esquerda possuem uma tendência mais intervencionista comparativamente à postura dos partidos de direita, como sugere Bosch e Suarez (1995). Normalmente adota-se também que os partidos de orientação mais à esquerda dão maior atenção a problemas sociais, como saúde, educação e exclusão, e acreditam que esses problemas podem ser resolvidos ou amenizados via políticas públicas ou da intervenção direta do Estado. Em oposição a isto aos chamados partidos de direita é imputada uma maior confiança nos mecanismos de mercado, no sentido deste ser capaz de atuar no sentido de dirimir os problemas sociais, propondo com isso uma menor intervenção do Estado na economia. (Blanco, 2000b)

Muitos trabalhos procuram encontrar evidências empíricas da dicotomia ideológica no comportamento de variáveis econômicas. Alesina, Roubini e Cohen (1997), por exemplo, testando o ciclo partidário na política fiscal do governo federal norte-americano, numa primeira análise, encontram resultados surpreendentes: déficits fiscais maiores nas administrações republicanas. A análise mais profunda mostrou, porém, que excluindo os governos Reagan e George Bush, o coeficiente da *dummy* ideológica deixa de ser significativo, indicando diferença não significativa entre os resultados fiscais dos dois partidos.

Baseando-se na distinção feita entre as práticas das diferentes ideologias, espera-se que, no agregado, despesas e receitas sejam maiores em governos tidos como de esquerda, ao passo que, nas despesas por função, aquelas voltadas para a resolução de problemas sociais sejam as privilegiadas nestes

⁸ Blanco (2000b) argumenta que a avaliação da performance dos governos estaduais está baseada principalmente na despesa e não no equilíbrio fiscal, o que seria explicado por problemas de ilusão fiscal (informação imperfeita) e percepção de uma restrição orçamentária fraca por parte dos eleitores.

governos. Há que se ressaltar, no entanto, que a fragmentação política e a instabilidade partidária – onde muitos partidos são capazes de eleger representantes nos pleitos majoritários sem necessariamente representar qualquer ideologia – são características do Brasil que tornam muito difícil uma classificação ideológica tão dicotômica dos partidos.

3.3 A identificação entre os níveis de governo e as finanças estaduais

Em estruturas federativas um fator que pode ajudar a entender a condução da política fiscal é a afinidade ideológica entre as administrações dos diferentes níveis de governo. Através das transferências de recursos entre os governos das diferentes esferas, os políticos podem expressar a afinidade ideológica ou partidária existente, disponibilizando com isso recursos que permitam ampliar os gastos em níveis subnacionais de governo, ou seja, uma política fiscal mais expansiva.

Há que se considerar, no entanto, a existência de limites institucionais à prática de favorecimento aos governos subnacionais ideologicamente alinhados com o federal. Um limite de caráter geral seria as prerrogativas dos Poderes na elaboração do orçamento. Quanto maior a capacidade do Executivo influenciar o orçamento, maior será a importância da identificação entre os governos na política fiscal. No Brasil, além disso, a regulamentação dos convênios – principais instrumentos para efetuar as transferências entre os níveis de governo – exige contrapartidas dos níveis inferiores de governo capazes de limitar a prática de tais benefícios.

No entanto, essa “solidariedade” ideológica também pode se manifestar no sentido inverso, através do apoio dos governos subnacionais ao esforço do governo federal de promover o ajuste. Isto resultaria – em caso de identificação política entre os governos dos dois níveis – num nível menor de gastos públicos. Esta segunda possibilidade é constatada para o caso argentino por Reemer e Wibbels (2000) e Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000), onde as províncias governadas pelo partido Justicialista acabaram seguindo o governo federal no sentido de promover contrações fiscais no período de 1985 a 1996.

3.4 O efeito de uma maioria parlamentar do Executivo sobre as finanças dos estados

Nos sistemas eleitorais onde se verifica uma expressiva fragmentação partidária nota-se uma grande dificuldade de formação de maiorias sólidas ou absolutas e, com isso, há a necessidade de construção de blocos de apoio constituídos por vários partidos. Como essas negociações não são somente programáticas, as formas para se constituir e manter uma base de apoio (ou o custo delas) se manifesta sobre a política fiscal através das concessões de benefícios e no atendimento de reivindicações dos distintos grupos de interesse que buscam apoio político. Com isso, a constituição de uma maioria num cenário de fragmentação política, ou falta de disciplina partidária, pode estimular comportamentos clientelistas, chamados na literatura de “logrolling” ou “pork barril”, caracterizados pelas trocas de favores, e que podem afetar as diferentes despesas públicas.

A investigação proposta é, portanto, se o poder Executivo dos estados, ao constituir maioria na Assembléia Legislativa, acaba afetando o comportamento fiscal durante o governo. Apesar da moeda de troca das negociações envolver a concessão de recursos públicos, não se pode determinar com exatidão se este fenômeno se dá em todas as funções. Como a discussão se refere à existência da maioria parlamentar, abre-se a possibilidade desse aspecto político representar um custo menor (nos termos da concessão de recursos públicos) do que no caso da base política do governador ser minoria na Assembléia Legislativa. Até porque, no caso de um Executivo fortemente preocupado com o equilíbrio das finanças públicas, a disponibilidade de uma maioria parlamentar pode levar a melhores resultados orçamentários, apesar dos possíveis custos para obtê-la, tanto pela aprovação de projetos de redução em determinadas despesas, quanto de projetos de aumento de receita.

3.5 O grau de competitividade política e o comportamento fiscal

Tomando a competitividade do sistema partidário como a existência de um número maior de alternativas políticas, essa característica político-eleitoral pode representar uma maior qualificação das ofertas eleitorais. Uma gama mais ampla de alternativas políticas qualificadas tende a gerar uma melhor discussão sobre o tema, levando a um grau maior de informação disponível para a população e, com isso, uma maior transparência nas ações do governo.

A geração de um eleitorado mais sofisticado, a partir da própria exposição a um número mais elevado de alternativas políticas, permite que seja avaliada de maneira cada vez mais rigorosa tanto a própria oferta política quanto a gestão dos governos no poder. Além disso, neste contexto de competição política aberta, a manutenção de hegemonias ou a constituição de monopólios de representação política – compra de votos e outras formas espúrias de manipulação da vontade do eleitor – ficam consideravelmente limitadas. Este perfil do eleitor acaba por impor uma certa disciplina aos gastos públicos, mesmo porque as chances de punição dos atuais governantes nas próximas eleições se ampliam quando o eleitorado se depara com várias outras opções no pleito. Pelos mesmos motivos, em relação à receita, um eleitorado mais criterioso deve ser mais resistente a aumentos no nível de tributação. Em razão disso, espera-se que uma elevação do grau competitividade eleitoral afete negativamente tanto a receita quanto a despesa pública agregada.

3.6 A análise

Para a análise da execução orçamentária dos estados, pelo lado da receita, as variáveis escolhidas foram: a *receita corrente*, por se caracterizar na principal receita agregada dos Estados; a sua subdivisão, a *receita tributária* que é capaz de captar os efeitos das eleições sobre o nível de impostos e; a *receita de capital*, onde constam recursos oriundos das privatizações e operações de crédito. Pelo lado da despesa estudar-se-á a *despesa corrente*; sua principal subdivisão, *pessoal e encargos*, que é o mais expressivo gasto dos estados e integra as despesas de custeio; e as despesas de capital contabilizadas em *investimentos e inversões*, onde o espaço para a atuação discricionária do Estado é maior. No intuito de facilitar a observação desses efeitos sobre a política fiscal como um todo, optou-se por avaliar o impacto das variáveis no *resultado orçamentário*.

Quanto às despesas por função, dada a disponibilidade de dados, a aplicabilidade do modelo e o desejo de analisar como estas se comportam diante das variáveis eleitorais escolhidas, optou-se por focar: *agricultura, comunicação, defesa nacional e segurança pública, desenvolvimento regional, educação e cultura, energia e recursos minerais, habitação e urbanismo, indústria, comércio e serviços, saúde e saneamento, assistência e previdência, trabalho e transporte*.

3.6.1 Os dados

Os dados brutos das variáveis dependentes a serem estimadas foram obtidos através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda. Já a base de dados para montar as *dummies* políticas incluídas no modelo foi obtida no *site* do Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX) do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade do Rio de Janeiro (<http://www.iuperj.br/leex>). Destaca-se também que para minimizar o problema da diferença de tamanho da economia dos estados, para tornar os dados comparáveis entre eles e para equacionar o problema gerado pela divisão do Estado de Goiás para a criação do Estado de Tocantins, utilizou-se dados orçamentários *per capita*.

3.6.2 A especificação do modelo

O procedimento adotado por Blais e Nadeau (1992), adaptado de Golden e Poterba (1980), pareceu o mais adequado, não só para a análise do ciclo eleitoral, mas também para ajudar a equacionar o problema da ausência de possíveis variáveis explicativas que abrangessem todas dimensões da amostra. Para o tratamento do ciclo eleitoral especificou-se um grupo de três variáveis *dummies*, T_1 , T_2 e T_3 , que representam os diferentes anos, a partir do ano da eleição (T_0). Assim, essas *dummies*, identificam cada ano calendário da seguinte forma: T_1 os anos pós-eleitorais, T_2 o segundo ano dos mandatos (também chamados *intermediário* aqui) e T_3 os anos pré-eleitorais. Estas variáveis assumem valor um para o ano que se referem e zero para os demais.

Pelo que se pode inferir, a partir dos trabalhos teóricos e evidências empíricas, para as despesas correntes que refletem ações contemporâneas da política fiscal espera-se que elas sejam menores em T_1 , T_2 e T_3 do que seriam em T_0 . Para as despesas cujos reflexos sobre a sociedade não se dão de imediato, como investimentos e inversões, não necessariamente esse padrão cíclico se verificará. Da mesma forma

nas despesas por função, o perfil do ciclo dependerá da defasagem entre o desembolso de recursos e o reflexo sobre o bem-estar social.

No caso das receitas, principalmente daquelas onde o nível de tributação tem maior peso, espera-se uma queda no ano eleitoral, uma vez que o objetivo do político que deseja manter-se no cargo é aumentar o nível de bem-estar da população. No caso do resultado orçamentário, pelas próprias hipóteses elaboradas, que haja ou uma redução do superávit ou um aumento do déficit.

Além destas três *dummies* foi preciso especificar também variáveis para as características político-eleitorais. A primeira delas, *Right*, busca diferenciar o efeito dos mandatos dos partidos de direita e centro-direita e esquerda e centro-esquerda, assumindo o valor um para os anos de mandato do primeiro grupo. Ciente do risco envolvido nessa divisão tão demarcada optou-se por classificar os partidos que apresentaram governadores nos diferentes estados nesses 18 anos da seguinte forma:

- Esquerda e centro-esquerda: PMDB, PDT, PTB, PSDB, PRS, PSB e PT;
- Direita e centro-direita: PPB (PDS e PPR), PFL, PTR e PSC.

A importância da identificação ideológica entre o governo das diferentes esferas na condução da política fiscal nos estados é avaliada pela inclusão de uma variável *dummy* (*Ident*), que assume valor um em caso de ocorrência desta sintonia ideológica. Para analisar o efeito do poder Executivo ter maioria na Assembléia Legislativa sobre as contas públicas especificou-se outra *dummy* (*Maj*), que assume valor um quando o partido ou a coligação que elegeu o governador apresentou maioria no Legislativo. Para analisar o efeito do grau de competitividade política sobre o comportamento fiscal dos estados especificou-se uma variável (*Comp*) que apenas reflete o número de candidatos por cadeira nas eleições para a Assembléia Legislativa.

O modelo proposto inclui ainda uma tendência determinística (*Trend*), que busca captar o componente estrutural das mudanças orçamentárias ao longo do período, assumindo o valor um em 1983, dois em 1984, três em 1985, até assumir o valor 18 em 2000. Por fim, a inclui-se também como variável de controle do modelo a variável dependente defasada, sendo que o número de defasagens varia dependendo da conta analisada.

Ao contrário de Blanco (2000b e c), que pôde dispor do PIB dos Estados para a sua amostra que compreendia o período de 1985 a 1997, o fato deste trabalho incluir informações de dois mandatos a mais fez com que não se tivesse dados de produto para os anos de 1983, 1984, e 1998 a 2000. O PIB seria muito importante para captar as características econômicas dos Estado que afetam a despesa e a receita públicas, mas na ausência dessas informações buscou-se a utilização da própria variável dependente defasada como variável de controle.⁹ No *trade-off* entre perder algumas eleições, ou perder-se a influência do PIB nas contas estaduais (o que é de certa forma conhecido), levando-se em consideração o objetivo maior do trabalho, optou-se por uma especificação que conservasse um maior número de eleições.

Para escolher o número de defasagens adotado nas equações das variáveis orçamentárias foi utilizada a metodologia padrão. Apesar de Blais e Nadeu (1992) sugerir a inclusão de defasagens até o ponto em que essas não mais afetassem significativamente os coeficientes das equações, usou-se a mesma metodologia aplicada em Kraemer (1997b), e indicada por Alesina, Roubini e Cohen (1997): escolher o número ótimo de defasagens pela utilização dos critérios de Aikake e Schwartz.

Com isso, a especificação geral escolhida para o modelo foi a seguinte

$$Bud_t = \beta_0 + \beta_1 Bud_{t-1} + \dots + \beta_n Bud_{t-n} + \beta_{n+1} T_1 + \beta_{n+2} T_2 + \beta_{n+3} T_3 + \beta_{n+4} Right + \beta_{n+5} Trend + \beta_{n+6} Ident + \beta_{n+7} Maj + \beta_{n+8} Comp + v_t \quad (21)$$

onde as variáveis ainda não referidas são, Bud_t , a variável orçamentária, *per capita*, em reais de 1995, no período t e v , o resíduos do modelo.

A partir da adoção de uma especificação dinâmica para o modelo, tornou-se imprescindível que se adotasse um método de estimação que corrigisse os problemas de viés e inconsistência gerados pela presença de correlação entre a variável dependente defasada e o resíduo. Para tanto se utilizou o estimador de Arellano e Bond calculado pelo método generalizado dos momentos (GMM), que dá o

⁹ Porém isto exigiria um tratamento econométrico adequado por gerar um problema de endogeneidade, dada pela influência do gasto público sobre o produto.

tratamento adequado para modelos de painéis dinâmicos, utilizando defasagens da variável dependente como variável instrumental.

Há problemas que podem ocorrer em modelos de dados de painel, decorrentes da violação das hipóteses sobre os resíduos, como a autocorrelação dos mesmos e a heterocedasticidade. Tais violações são tratadas de formas diferentes na estimação. A autocorrelação de segunda ordem dos resíduos em primeira diferença, que poderia trazer problemas de consistência para o estimador gerado pelo método GMM, é testada somente após o modelo estimado, e os testes serão reportados juntamente com os resultados. Já o problema de heterocedasticidade, são resolvido pela estimação em dois estágios do método GMM.

A seguir serão reportados os resultados da estimação – entre parênteses encontra-se o *p-valor* dos parâmetros – bem como o teste referido acima e o teste para a validade dos instrumentos utilizados na estimação (teste de Sargan). Vale destacar ainda que o instrumento utilizado na estimação foi a defasagem da variável dependente seguinte a última foi utilizada no modelo. De outra forma, considerando o modelo especificado na equação (62), o instrumento seria Bud_{t-n-1} . Por fim, cabe informar que a estimação foi realizada utilizando-se o pacote DPD para o programa OX.¹⁰

4. CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO NOS ESTADOS BRASILEIROS: OS RESULTADOS

4.1 As receitas, as despesas agregadas e o resultado orçamentário

Como será visto nas demais análises apresentadas a seguir, os resultados das estimativas realizadas para as variáveis orçamentárias de receitas, assim como para a maioria das demais, indicaram claramente a presença de um ciclo. No entanto, o ciclo encontrado principalmente nas receitas correntes e na receita tributária parece não respaldar a idéia de um relaxamento da política fiscal no período eleitoral. Pelo contrário, os coeficientes dos anos não-eleitorais, negativos e significativos, indicam que nos anos de eleição há um incremento da arrecadação tributária e da receita corrente, conseqüentemente.

Schuknecht (1998) sugere que nos países em desenvolvimento, é muito mais eficiente aumentar os gastos públicos do que cortar os impostos para afetar o comportamento do eleitor.¹¹ Este fato é reforçado na literatura, pois raros são os trabalhos conclusivos a respeito de uma tendência clara de redução do nível de tributação em períodos eleitorais, sendo o mais significativo deles Shi e Svensson (2001), que mostram que há uma queda da receita de impostos no ano eleitoral e uma elevação da mesma no ano seguinte. O próprio Schuknecht (1998), analisando 24 países em desenvolvimento, encontra um coeficiente negativo para a receita pública no ano eleitoral, mas não significativo a 5%, o mesmo ocorrendo em Kraemer (1997b).

Mais que não respaldar o comportamento sugerido pela teoria, os coeficientes das *dummies* associadas às fases do ciclo indicam que o ano eleitoral apresenta receitas tributárias e correntes maiores que os demais. Como pode ser visto na tabela 1 a seguir, a regressão mostrou que, no caso da receita tributária *per capita*, comparando-se com o ano da eleição, todos os demais anos apresentaram arrecadação inferior. O ano pós-eleitoral é R\$ 18,48 menor que T_0 (8,4% se comparado com a média da receita), o ano intermediário R\$ 11,84 (5,38%) e o ano pré-eleitoral R\$ 14,49 (6,6%). Em suma, há uma queda abrupta da arrecadação após a eleição, depois a receita se mantém relativamente estável em um patamar superior ao de T_1 até alcançar novamente o pico na eleição subsequente. No caso da receita corrente, comparando-se com a média do período, ocorreu também uma tendência dessa variável assumir um valor menor nos períodos não eleitorais: 4,4% no ano pós-eleitoral, 8,9% no ano intermediário e 3,2% no ano pré-eleitoral. O perfil do ciclo seria, então, um vale em T_2 , uma recuperação em T_3 , um pico em T_0 e uma queda após as eleições.

Outra característica importante verificada em todas as variáveis de receita é que elas apresentam uma característica que Schuknecht (1998) chamou de “inércia orçamentária”. Segundo ele “os governos são restritos por um orçamento, e o orçamento corrente é amplamente determinado pelas verbas de outros

¹⁰ Ver a este respeito Arellano, Bond e Doornick (2001).

¹¹ Para Schuknecht (1998) a explicação para isso se dá em função da reduzida base de arrecadação – principalmente para o imposto de renda. Nesse quadro o grupo de eleitores afetado pela política de corte de impostos no curto prazo é muito reduzido. Além disso o efeito dessa política sobre o nível de atividade não é sentido a tempo de afetar as eleições.

períodos. Esta inércia fornece estabilidade e pré-determina a receita fiscal, os gastos e o déficit padrão” Schuknecht (1998, p.9). Tal característica se manifesta no sinal positivo e no coeficiente da defasagem da variável dependente. Como se pode ver na tabela 1, ela se verifica fortemente nas receitas analisadas. Isto reforça a tese do risco gerado pelo ciclo político, uma vez que, ao se aproximar o ano eleitoral, o Estado tende a ter “pesar” mais na economia e por essa inércia acaba não voltando para o patamar anterior após as eleições.

As variáveis político-eleitorais incluídas nas regressões para as diferentes receitas não se mostraram diferentes de zero ao nível de significância de 5%, embora tanto no que se refere à variável *Maj* quanto à variável *Comp* o sinal obtido tenha sido aquele esperado pela teoria. O sinal positivo de *Maj* indicou um possível respaldo às tentativas do Executivo de aumentar os recursos disponíveis para o governo. Já no aspecto do grau de competição eleitoral, o sinal negativo do coeficiente de *Comp* sugeriu que um eleitorado mais sofisticado, exposto a uma maior e melhor gama de candidatos e com um governo mais transparente, tende pressionar por menores níveis de tributação ou mesmo de endividamento.

A análise da receita de capital acaba reforçando uma idéia que emerge a partir da percepção, gerada pelo ciclo das duas receitas comentadas anteriormente, de que parece haver uma preocupação dos governos em financiar o gasto público adicional já previsto para o ano da eleição. Os coeficientes das *dummies* para os dois primeiros anos de governo não são significativos, mas o coeficiente do ano pré-eleitoral indica um crescimento de R\$ 25,22 *per capita* da receita de capital comparando-se com T_0 , ou 5,8% em relação à média, e é significativo para qualquer α escolhido. Pelas características destas receitas entende porque, mesmo pensando no ano seguinte, é importante garantir os recursos um ano antes.

Por fim, cabe referir a validade das estimações a partir dos resultados apresentados pelos testes de Sargan e de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos em diferença. Por ambos os instrumentos escolhidos para a estimação são válidos ao não serem correlacionados com os resíduos,¹² e os estimadores são consistentes, já que os resíduos não são autocorrelacionados. Possíveis problemas de heterocedasticidade são eliminados pela estimação em dois estágios.

Pela tabela 1 também se percebe que os coeficientes das variáveis *dummies* que representam os períodos não-eleitorais deixaram claro um pico nas despesas correntes dos estados no ano das eleições. Embora o coeficiente encontrado só seja significativo a 10%, a despesa corrente *per capita* no ano pós-eleitoral se mostra R\$ 23,71 inferior ao ano da eleição. Isto, comparado com a média do período representa uma redução de 5,32% na despesa no primeiro ano de mandato. Na seqüência do ciclo da despesa corrente em relação ao período eleitoral, T_2 e T_3 caem 15,3% e 9,7% em relação à média. Pode-se definir então que, ao longo de um mandato, a despesa do ano eleitoral é excessivamente alta, sendo sucessivamente reduzido nos primeiros dois anos. A partir daí há uma recuperação dos gastos correntes atingindo o pico no ano eleitoral.¹³

Como no caso da receita percebe-se uma significativa inércia orçamentária e as variáveis políticas aqui incluídas no modelo não são significativamente diferentes de zero. Sobre o coeficiente destas variáveis, cabe comentar apenas que o grau de concorrência eleitoral apresenta o sinal esperado, ou seja, um maior número de candidatos aos cargos públicos força uma redução das despesas correntes ao impor mais disciplina aos gastos estatais. Além disso, coeficiente de *Maj* também apresenta o sinal esperado, indicando o respaldo dado pelo Legislativo à política de aumento de gastos nos anos eleitorais. Por fim, os testes de Sargan para a validade dos instrumentos e de autocorrelação de segunda ordem para os resíduos em diferença, para a consistência dos parâmetros encontrados, indicaram a validade do modelo.

A análise da despesa (corrente) em pessoal e encargos, que consta na tabela 1, mostrou um ciclo eleitoral bem significativo e demarcado. De acordo com os resultados obtidos, os anos pós-eleições tendem a apresentar um gasto *per capita* com pessoal e encargos R\$ 9,73 menor que no ano eleitoral, ou cerca de 5,4% em relação à média do período. Já T_2 apresenta uma despesa menor em R\$ 36,03 e T_3 quase R\$ 32,00 inferior, quando se compara com T_0 . O fato de no segundo e terceiro anos de mandato a despesa *per capita* com pessoal e encargos permanecer reduzida em 20% em relação à média do período,

¹² Quais sejam as defasagens seguintes àquelas últimas utilizadas nos modelos, no caso da receita corrente e da receita de capital a segunda defasagem da variável dependente e, no caso da receita tributária, a sexta defasagem.

¹³ Este resultado confirma aqueles encontrados por Blanco (2000b) para a variação da despesa primária, que não inclui o pagamento de juros e amortizações.

mostra quanto os políticos acreditam que a elevação desses gastos pode influenciar os resultados das eleições, e o fazem através de contratações ou da concessão de reajustes salariais no ano do pleito.¹⁴

Tabela 1: Resultado das Regressões para as Receitas, Despesas Agregadas e Resultado Orçamentário

	Receita Corrente	Receita de Capital	Receitas Tributárias	Despesas Correntes	Pessoal e Encargos	Investimentos e Inversões	Resultado Orçamentário
<i>Bud_{t-1}</i>	0,391 (0,000)	0,171 (0,000)	0,692 (0,000)	0,424 (0,000)	0,447 (0,000)	0,287 (0,000)	-0,111 (0,629)
<i>Bud_{t-2}</i>			-0,573 (0,000)			0,048 (0,002)	-0,029 (0,669)
<i>Bud_{t-3}</i>			0,297 (0,000)			0,347 (0,000)	
<i>Bud_{t-4}</i>			-0,199 (0,001)				
<i>Bud_{t-5}</i>			0,271 (0,000)				
<i>T₁ ano pós-eleit.</i>	-20,972 (0,000)	8,585 (0,180)	-18,478 (0,004)	-23,713 (0,100)	-9,730 (0,003)	-9,725 (0,008)	0,037 (0,007)
<i>T₂ ano interm.</i>	-41,951 (0,000)	-0,798 (0,894)	-11,842 (0,036)	-68,173 (0,000)	-36,026 (0,000)	-17,056 (0,000)	0,053 (0,000)
<i>T₃ ano pré-eleit.</i>	-15,154 (0,000)	25,225 (0,000)	-14,493 (0,007)	-43,314 (0,000)	-31,991 (0,000)	6,913 (0,075)	0,042 (0,030)
<i>Trend</i>	13,846 (0,196)	328,891 (0,166)	-41,968 (0,761)	-66,091 (0,406)	3,162 (0,000)	-4,139 (0,001)	0,204 (0,592)
<i>Right</i>	-44,639 (0,393)	-40,704 (0,147)	-6,650 (0,682)	-25,613 (0,695)	10,107 (0,427)	4,938 (0,000)	0,018 (0,750)
<i>Ident</i>	-38,151 (0,266)	-4,261 (0,888)	18,430 (0,180)	1,935 (0,966)	30,837 (0,004)	17,758 (0,019)	0,021 (0,609)
<i>Maj</i>	76,433 (0,090)	47,798 (0,134)	16,378 (0,622)	61,055 (0,225)	67,511 (0,000)	-5,250 (0,642)	0,049 (0,497)
<i>Comp</i>	-1,889 (0,241)	-7,281 (0,280)	-0,888 (0,771)	-1,694 (0,483)	-3,220 (0,017)	-0,415 (0,782)	-0,019 (0,189)
<i>Constante</i>	-130,63 (0,225)	-328,63 (0,165)	45,283 (0,743)	73,287 (0,359)	3,162 (0,000)	-4,139 (0,001)	-0,195 (0,603)
<i>Nº de observ.</i>	373	380	290	367	276	240	338
<i>Nº de parâm.</i>	10	10	14	10	10	12	11
<i>Sargan test</i>	Chi ² (127) = 22,80 [1,0]	Chi ² (127) = 16,03 [1,0]	Chi ² (65) = 17,14 [1,0]	Chi ² (127) = 19,76 [1,0]	Chi ² (127) = 22,51 [1,0]	Chi ² (94) = 13,95 [1,0]	Chi ² (110) = 13,95 [1,0]
<i>AR(1) test:</i>	-1,834 [0,067]	-1,701 [0,089]	-2,66 [0,008] **	-2,182 [0,029] *	-2,073 [0,038] *	-1,939 [0,052]	-1,513 [0,130]
<i>AR(2) test:</i>	-1,584 [0,113]	2,113 [0,035] *	2,460 [0,014] *	-1,239 [0,215]	-1,968 [0,049] *	1,627 [0,104]	-1,513 [0,130]
<i>AR(3) test:</i>			-1,379 [0,168]			-1,665 [0,096]	-0,6269 [0,53]
<i>AR(4) test:</i>			-0,3315 [0,740]			0,8338 [0,404]	-1,581 [0,114]
<i>AR(5) test:</i>			-0,5169 [0,605]			1,435 [0,151]	
<i>AR(6) test:</i>			0,5298 [0,596]				

Obs.: * significativo a $\alpha = 5\%$, ** significativo a $\alpha = 1\%$. Nos parênteses nas variáveis explicativas e colchetes nos testes, o *p*-valor.

Outro resultado interessante dessa regressão é que, à exceção da *dummy* ideológica, todas as demais variáveis políticas incluídas no modelo são significativas, mesmo ao nível de confiança de 99%. A coincidência partidária na administração federal e estadual (*Ident*) mostrou um impacto positivo nos gastos *per capita* com o funcionalismo público, de modo que a existência dessa coincidência resulta num gasto 17% maior que a média do período analisado. Mais expressivo, porém, é a condescendência da maioria parlamentar com as expansões dos gastos com funcionalismo. Isto pode ser visto quando se percebe que o fato da coligação partidária que sustenta o governador ter maioria na Assembléia Legislativa implica um gasto *per capita* 37,2% maior com pessoal, em relação à média do período, no estados brasileiros no período analisado. Além da inércia orçamentária semelhante a da despesa corrente, pode-se inferir também, com base nos resultados apresentados na tabela 1, que o grau de competição eleitoral (*Comp*) afeta negativamente os gastos com pessoal e encargos. Esse resultado é intuitivo, uma vez que quanto mais transparente se torna um governo, ou mais rigoroso se torna o eleitorado, em razão de um grande número de postulantes ao mandato, mais raras (ou menos custosas aos cofres públicos) se tornam práticas como “nepotismo”, utilização do aparato estatal para retribuir favores privados e outras.

As despesas de capital denominadas investimentos e inversões também apresentam resultados claros em relação ao ciclo eleitoral. Nos anos pós-eleitorais, os investimentos estatais *per capita* são R\$ 9,73 menor que no ano eleitoral (12,3% em relação à média do período), sendo que no segundo ano do mandato essa diferença é ainda maior, chegando a R\$ 17,06 (21,6% na mesma comparação). Porém, como aconteceu com as receitas de capital, o ano pré-eleitoral apresenta um nível gastos nesta conta maior que no ano eleitoral. Essa diferença que é de R\$ 6,9, ou 8,74% em relação à média, mesmo sendo significativa somente a níveis de confiança inferiores a 92,5%, deixa claro a consciência de que a manipulação desse gasto no sentido de afetar o bem-estar da população, e indiretamente o resultado das eleições, carece de um período de maturação.

Há ainda dois aspectos interessantes na regressão dos investimentos e inversões. O primeiro deles se refere a esta regressão ser uma das poucas onde a *dummy* ideológica é significativa, indicando que

¹⁴ É importante ressaltar que com o advento da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) há uma boa possibilidade de haver mudanças no perfil deste ciclo, pois pela nova legislação os governantes não podem mais aumentar os gastos com a folha de pagamento até seis meses antes da eleição, a não ser em casos especiais.

governos classificados como direita e centro-direita, em média, apresentam investimentos e inversões *per capita* quase R\$ 5,00 maior que os governos de esquerda e centro-esquerda. Este nível de gastos, 6,25% superior a média, parece sinalizar que os políticos liberais ou progressistas, no caso brasileiro, apresentam uma preocupação maior com o longo prazo relativamente aos políticos do espectro ideológico oposto. Além disso, outra constatação importante é que *Ident* é relevante na determinação dos gastos com investimentos e inversões nos Estados. Pelo coeficiente associado a esta variável *dummy*, percebe-se que o presidente e o governador fazendo parte da mesma coligação resulta em R\$ 17,76 *per capita* a mais de investimentos e inversões.

A validade dos instrumentos utilizados, tanto na regressão das despesas com pessoal e encargos, quanto nos gastos com investimentos e inversões, quais sejam a segunda e a quarta defasagem da própria variável dependente, respectivamente, é comprovado pelo teste de Sargan. Com a hipótese nula aceita, conclui-se que os modelos não estão sobre-identificados em função do excesso de condições de momento, sendo, portanto, válidos. O teste de autocorrelação dos resíduos em diferença para pessoal e encargos, rejeita a hipótese nula ao nível de significância de 5%, mostrando a consistência dos parâmetros.

A análise do ciclo político nas contas públicas através do resultado orçamentário, dado pela diferença entre a soma de todas as receitas e as despesas públicas, também acusou o efeito do período eleitoral. Na literatura, a maioria dos trabalhos que procuram investigar a existência de um ciclo político orçamentário acabam focalizando alguma forma de resultado, seja ele primário [Blanco, Amorim e Borsani (2001)], fiscal [Schuknecht, (1998)] ou orçamentário [Alesina, Roubini e Cohen (1997) e Shi e Svensson (2001)]. Pela generalidade aqui optou-se por focar este último resultado, e encontrou-se, como pode ser visto na tabela 1, um ciclo bastante claro. No entanto, apesar das vantagens da metodologia de dados de painel no sentido de reduzir os problemas de correlação entre variáveis omitidas e explicativas, e de se acreditar na existência do efeito da proximidade das eleições sobre o resultado orçamentário, não se desconsidera a possibilidade dos resultados dos coeficientes de T_1 , T_2 e T_3 estarem captando o efeito de outras variáveis, pois nem mesmo as defasagens da variável dependente foram significativamente diferentes de zero.

Por outro lado, a análise descritiva mostra que a média do resultado orçamentário *per capita* dos estados no período 1983-2000 é um déficit de R\$ 0,014, ao passo que o déficit médio dos anos eleitorais na mesma amostra é de R\$ 0,062. Estas informações acabam corroborando os valores encontrados para as *dummies* dos anos não-eleitorais. De acordo com a tabela 1, T_1 tende a apresentar um déficit orçamentário R\$ 0,037 *per capita* menor que o ano eleitoral, para T_2 e T_3 esse déficit é R\$ 0,053 e R\$ 0,042, respectivamente, inferior a T_0 . Vale referir, por fim, que os testes de Sargan e de autocorrelação dos resíduos confirmam a validade dos instrumentos e a consistência dos parâmetros.

4.3 Despesa por função

A primeira das funções analisadas foi a agricultura. Blais e Nadeau (1992) analisam, mesmo que com outra metodologia, os gastos em agricultura nas províncias canadenses e não encontram evidências de existência de efeitos eleitorais. Os autores alegam que isto decorre de uma possível má especificação do modelo ou de fatores atípicos que promoveram elevações abruptas nesses gastos em algumas províncias.

Aqui, os resultados apresentados na tabela 2, apresentada a seguir, indicaram um ciclo claro. O fato de não haver uma diferença significativa entre o comportamento de T_3 e T_0 , pode ter duas explicações, não excludentes. Ou os gestores públicos acreditam que há uma defasagem maior que um ano entre o desembolso na agricultura e os efeitos desse sobre o bem-estar da população, ou fatores atípicos, como pragas ou o clima, afetaram os gastos nos estados em anos pré-eleitorais. As *dummies* de caráter político não se mostraram significativas, ao passo que os testes de Sargan e autocorrelação de segunda ordem dos resíduos em diferença mostraram a validade do modelo.

Os gastos estatais com assistência social e previdência e segurança pública, apresentados tabela 2, apresentam um ciclo com o mesmo formato.¹⁵ Há uma queda da despesa em relação à média do período em T_1 , no caso da assistência e previdência de 10,1% e da defesa e segurança pública de 7,4%. Para

¹⁵ Isto ocorre, em grande medida, por ambos serem fortemente influenciados por gastos com pessoal: previdência básica do setor público e policiamento.

ambas o segundo ano de governo (T_2) apresenta o menor nível de despesas, para assistência e previdência significa R\$ 8,31 *per capita* a menos em relação a T_0 (18,2% em relação à média), e para a segurança pública R\$ 4,31 e 11,3%, nas mesmas comparações.¹⁶

Apesar da *dummy* do ano pré-eleitoral (T_3) não ser significativa para os níveis tradicionalmente adotados no caso da assistência e previdência, pode se dizer que, via de regra, há um incremento em relação ao ano anterior tanto nesta despesa, quanto na despesa com segurança pública nestes anos. Destaca-se que é possível afirmar que os políticos acreditam que a segurança pública seja mais importante no resultado da eleição que a assistência e previdência, uma vez que o crescimento da primeira de T_3 para T_0 é maior que da segunda, sendo isto constatado pela diferença em relação à média de ambas neste ano. Enquanto assistência e previdência é 3,73% menor (e não significativo) em T_3 do que em T_1 , já em defesa nacional e segurança pública a diferença é de 8,56%. Nestas duas funções as variáveis políticas não são significativas, embora nos sinais dos coeficientes se perceba algumas confirmações frágeis da teoria. Os testes indicam a validade dos instrumentos e a consistência de seus parâmetros.

Os gastos em comunicações, mostrados na terceira coluna da tabela a seguir, não apresentam um ciclo claro. Em termos estatísticos, o problema foi o excesso de estados que divulgaram gasto zero nessa função, principalmente nos anos iniciais da mostra. Economicamente, poder-se-ia justificar o resultado constatando que investimentos nesse setor têm prazo de maturação mais longo e com desembolsos por vários períodos, o que dificulta a configuração de um ciclo dado pela manipulação de interesse pré-eleitoral. Além disso, pesa nesta função o processo de privatização, na década de 90, que reduziu substancialmente os gastos públicos em comunicações.

As únicas variáveis que foram significativas nesse modelo, mas que foram suficientes para fazer com que os dois testes da qualidade do modelo avalizassem a estimação, foi a constante, a variável dependente defasada, a tendência determinística, e a *dummy* ideológica, que sinaliza um gasto maior em comunicações nos governos do espectro ideológico centro-direita e direita. Sendo que este último resultado coaduna com aqueles obtidos para a variável investimentos e inversões.

Como mostra a tabela 2 a seguir, as evidências fornecidas pela regressão para as despesas com desenvolvimento regional e educação e cultura são semelhantes às encontradas para assistência e previdência e defesa nacional e segurança pública, pelo menos no que se refere ao ciclo eleitoral. Tanto no caso de desenvolvimento regional quanto de educação e cultura, o primeiro ano do mandato mostra gastos inferiores ao ano da eleição (R\$ 0,054 e R\$ 9,27, respectivamente) e em relação à média amostral (8,34% e 9,14%, respectivamente). Em T_2 tem-se nova queda expressiva. As despesas com desenvolvimento regional em T_2 são R\$ 0,36 inferiores quando cotejadas com T_0 e 55,6% em relação à média, ao passo que nas despesas com educação e cultura esses valores são R\$ 20,49 e 20,19%. No ano pré-eleitoral, os gastos se recuperam um pouco, mas ainda ficam R\$ 0,135 menor que o ano eleitoral e 20,9% inferior à média no caso de desenvolvimento regional e R\$ 15,85 e 15,62%, nas mesmas comparações, para educação e cultura.¹⁷

Desenvolvimento regional, juntamente com pessoal e encargos, foram os únicos gastos onde a maioria das variáveis políticas mostraram-se significativas. A exceção ficou por conta da *dummy* ideológica, nos dois casos. No caso da função apresentada na tabela 2 a seguir, fica claro um efeito positivo da concordância ideológica da administração federal com a administração estadual, implicando um gasto *per capita* 38,4% maior quando a *dummy* assume o valor um. A variável *Maj* apresentou um coeficiente negativo, portanto oposto ao esperado. Em todas as variáveis em que foi significativo este coeficiente apresentou sinal positivo, mostrando que a maioria parlamentar referenda as atitudes do governo. Neste caso, no entanto, o resultado foi negativo, o que pode estar expressando que a maioria representada na Assembléia Legislativa não valoriza as questões associadas ao desenvolvimento regional em suas plataformas, ou não consegue materializar essa preocupação em gastos. Por fim, a concorrência eleitoral apresenta coeficiente negativo, mostrando uma queda destes quando aumenta o grau de

¹⁶ Blais e Nadeau (1992) também encontram um ciclo significativo nas despesas em serviços sociais. Naquele trabalho, comparativamente ao período da eleição, todos os outros são menores, mas crescentes até a data do pleito.

¹⁷ É importante também que se destaque que não é por acaso que o ciclo apresentado pelas despesas com educação e cultura é muito semelhante também ao do gasto com pessoal e encargos, pois, a despesa com o pagamento do magistério público consome uma parte extremamente significativa do orçamento do ensino estadual.

competição. Muito mais que uma aversão de um eleitorado sofisticado aos problemas regionais, esse resultado indica provavelmente a intolerância de uma estrutura eleitoral mais evoluída com a ineficiência geralmente verificada nestes gastos.¹⁸

Três variáveis político-eleitorais mostram-se merecedoras de comentários, quando se trata dos gastos com educação e cultura. A *dummy* ideológica para níveis de significância maior que 6% mostra-se significativa, indicando que os partidos do espectro centro-direita e direita, quando estão no poder, tendem a gastar menos com educação e cultura. Já quando o Executivo tem maioria na Assembléia Legislativa, como era esperado, nota-se uma tendência de elevação dos gastos com educação. Salienta-se ainda que, apesar de não ser significativo, o coeficiente de *Comp* (grau de competição eleitoral) é positivo, sendo um dos seis casos onde isso se verifica, entre as 19 variáveis orçamentárias analisadas.

Sobre a validade das regressões apresentadas na tabela 2, como nas demais expostas até agora, os resultados foram muito positivos. O *p-valor*, mostrado entre colchetes no teste de Sargan deixa claro que, para qualquer nível de significância escolhido, a hipótese de que o modelo está sobre-identificado é rejeitada, o que atesta a validade dos instrumentos adotados na estimação. Da mesma forma, pelo fato de se aceitar a hipótese nula no teste de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos em diferença mostra-se que os parâmetros obtidos são consistentes.

Tabela 2: Resultado das Regressões para as Despesas: Agricultura, Assistência Previdência, Comunicações, Def. Nacional e Segurança Pública, Desenvolvimento Regional e Educação e Cultura

	Agricultura	Assistência Previdência	Comunicações	Defesa Nacional e Secur. Pública	Desenvolvimento Regional	Educação e Cultura
<i>Bud_{t-1}</i>	0,387 (0,000)	0,552 (0,000)	0,309 (0,000)	0,445 (0,000)	0,278 (0,000)	0,179 (0,000)
<i>Bud_{t-2}</i>	0,274 (0,000)					
<i>T₁ ano pós-eleit.</i>	-0,852 (0,028)	-4,585 (0,002)	0,057 (0,763)	-2,824 (0,000)	-0,054 (0,000)	-9,272 (0,000)
<i>T₂ ano interm.</i>	-2,690 (0,000)	-8,309 (0,000)	-0,213 (0,240)	-4,315 (0,000)	-0,360 (0,000)	-20,486 (0,000)
<i>T₃ ano pré-eleit.</i>	-0,315 (0,400)	-1,700 (0,107)	0,323 (0,145)	-3,266 (0,000)	-0,135 (0,000)	-15,851 (0,000)
<i>Trend</i>	14,791 (0,022)	-19,159 (0,032)	-1,825 (0,005)	32,262 (0,106)	0,597 (0,749)	48,418 (0,238)
<i>Right</i>	0,543 (0,893)	-4,565 (0,601)	1,021 (0,004)	3,710 (0,559)	0,038 (0,471)	-37,508 (0,058)
<i>Ident</i>	-1,252 (0,712)	2,295 (0,682)	0,000 (0,999)	6,101 (0,186)	0,248 (0,000)	-12,713 (0,254)
<i>Maj</i>	1,554 (0,722)	10,255 (0,156)	-0,650 (0,093)	6,910 (0,320)	-0,322 (0,000)	35,328 (0,013)
<i>Comp</i>	-0,021 (0,889)	-0,807 (0,296)	-0,044 (0,263)	0,012 (0,959)	-0,019 (0,001)	1,044 (0,137)
<i>Constante</i>	-14,912 (0,021)	20,400 (0,028)	1,799 (0,005)	-31,308 (0,120)	-0,599 (0,748)	-47,789 (0,248)
<i>Nº de observ.</i>	353	348	389	380	400	371
<i>Nº de parâm.</i>	11	11	10	10	10	10
<i>Sargan test</i>	Chi ² (110) = 18,4 [1,0]	Chi ² (127) = 16,9 [1,0]	Chi ² (127) = 16,6 [1,0]	Chi ² (127) = 18,7 [1,0]	Chi ² (127) = 13,7 [1,0]	Chi ² (127) = 21,9 [1,0]
<i>AR(1) test:</i>	-3,49 [0,00] **	-2,21 [0,027] *	-1,38 [0,168]	-3,34 [0,001] **	-2,36 [0,018] *	-1,787 [0,074]
<i>AR(2) test:</i>	-0,1521 [0,879]	-0,836 [0,403]	0,9755 [0,329]	0,3270 [0,744]	-0,419 [0,675]	-0,876 [0,381]
<i>AR(3) test:</i>	-0,236 [0,813]					

Obs.: * significativo a $\alpha = 5\%$, ** significativo a $\alpha = 1\%$. Nos parênteses nas variáveis explicativas e colchetes nos testes, o *p-valor*.

Os gastos públicos na função energia e recursos naturais, analisados na primeira coluna da tabela 3, de acordo com os coeficientes obtidos para *T₁*, *T₂* e *T₃*, apresentam um ciclo diferente das outras contas analisadas aqui, a exemplo do que aconteceu com os investimentos e inversões. Provavelmente pela mesma razão indicada na análise do investimento, se percebe no caso de energia e recursos naturais que as despesas tendem a cair no primeiro ano do mandato, se recuperando a partir daí e chegando ao ano pré-eleitoral num nível superior ao dos anos eleitorais. Destaca-se que nesta função há também o efeito do processo de privatização em alguns estados.

Assim, em relação a *T₀* o ano pós-eleitoral apresenta uma despesa *per capita* nesta função R\$ 1,34 menor, e comparando-se com a média esse ano é 15,6% menor. Já *T₂* não apresenta coeficiente significativo, e *T₃*, com um coeficiente positivo, mostra que estes gastos são maiores no ano pré-eleitoral que no ano eleitoral em R\$ 0,62, e 7,25% maiores que a média. O fato de *T₂* não ter sido significativamente diferente de zero pode estar indicando uma tendência crescente desses gastos ao longo dos quatro anos de mandato. Deve-se destacar que essa despesa não apresentou nenhuma das características políticas e eleitorais como sendo importantes na sua determinação.

¹⁸ Ao longo da história da economia brasileira, não raros foram os escândalos de corrupção e desvio de verbas, principalmente em nível nacional, envolvendo agências que buscavam promover o desenvolvimento regional. Este é apenas um bom indicio da ineficiência destes gastos.

A tabela 3, na segunda coluna, mostra-se os resultados obtidos para a regressão referente à despesa com habitação e urbanismo. Nela também se percebe mais do que uma defasagem significativa no modelo, que dá idéia que nestes gastos uma decisão de investimento implica em desembolsos por mais de um período, além de possuir uma inércia orçamentária superior à verificada na maioria das outras despesas por função. Isso parece afetar o comportamento da despesa ao longo do mandato, que difere da maioria das variáveis orçamentárias estudadas aqui, uma vez que o ano de vale desse gasto não é o segundo ano do mandato, mas o primeiro.

Em T_1 percebe-se uma redução dos gastos *per capita* em habitação e urbanismo da ordem de R\$ 3,08 em relação a T_0 , ou 22,67% em relação à média. Para os demais anos, T_2 e T_3 , esses valores são R\$ 1,72 ou 12,7% e R\$ 2,66 ou 18,88%, respectivamente. No que se refere às variáveis políticas, que também não foram significativas, vale destacar apenas que a maioria na Assembléia Legislativa (*Maj*) e o grau de competição eleitoral (*Comp*) têm sinais que diferem, ou da teoria, ou de grande parte das outras variáveis aqui analisadas.

Os resultados obtidos para o gasto *per capita* com indústria, comércio e serviços, apresentados na tabela 3, mostram uma curiosidade: é o único caso dentre as despesas analisadas que o primeiro ano do mandato apresenta um nível superior ao do ano eleitoral. Esses gastos, que se concentram principalmente em promoção industrial e comercial, tendem a ser R\$ 1,84 superior ao gasto *per capita* do ano eleitoral, e 25,7% maior que a média. Já nos anos seguintes eles apresentam uma queda, que não é significativa em T_2 , mas o é em T_3 . Assim, no ano pré-eleitoral vê-se que a despesa *per capita* com indústria, comércio e serviços tende a ser R\$ 2,04 inferior ao ano eleitoral e 28,5% menor que a média.

Para esse comportamento tão diferente destas despesas ao longo dos mandatos se oferece a seguinte explicação: há uma significativa contrapartida aos empresários do apoio recebido durante a campanha no primeiro ano de governo. Talvez por isso mesmo quanto mais se torna competitivo o quadro eleitoral (*Comp*), gerando todo o processo de qualificação do eleitorado que já foi descrito, menos se gasta com indústria, comércio e serviços.

As demais variáveis que captam as características político-eleitorais não se mostram diferentes de zero a níveis de significância inferiores a 10%. No entanto, todas demonstram o sinal esperado e a maioria na Assembléia Legislativa, por exemplo, é significativa ao nível de significância não usual de 11%. Isto indica que um número maior de observações pode melhorar esses resultados, pois para as variáveis políticas as observações permanecem constantes ao longo de quatro anos. Neste último caso em particular, esse sinal confirma a idéia de que consolidar uma maioria parlamentar implica em maiores gastos para o governo como um todo, até mesmo com a contrapartida aos apoios às campanhas dos deputados estaduais.

Os gastos com saúde e saneamento apresentam-se bastante inferiores ao do ano eleitoral nos dois primeiros anos dos mandatos, R\$ 5,21 e R\$ 10,82, em T_1 e T_2 . Isto faz com que sejam 8,7% e 17,9% menor que a média, respectivamente, como pode ser visto na segunda coluna da tabela 3. Apesar de também mostrar um sinal negativo o coeficiente do ano pré-eleitoral não é significativo, isto indica, de qualquer forma, que o comportamento padrão do gasto *per capita* com saúde e saneamento deve ser semelhante à maioria dos ciclos encontrados até agora. A maioria das variáveis políticas não se mostrou significativa. A única que contrariou esta regra foi o grau de competitividade eleitoral, que mostrou um resultado altamente positivo. Isto indica que, num quadro político mais competitivo, onde há mais alternativas para os eleitores, estes se tornam mais seletivos a partir disso, os gastos com saúde aumentam, sinalizando as preferências da população.

Os gastos públicos estaduais na função trabalho, via de regra, concentram-se em aumentar a empregabilidade da população e fomentar a contratação de mão-de-obra pelas empresas. Esta despesa *per capita* é a única que apresenta um nível no segundo ano maior que a média do período. Pelos resultados percebe-se que a queda de R\$ 0,54 de T_1 em relação ao nível médio de T_0 é compensada no segundo ano do mandato, com uma elevação de R\$ 0,55 em T_2 .

Na análise dos aspectos político-eleitorais que afetam esta despesa percebeu-se que a *dummy* ideológica é significativa e que a maioria na Assembléia Legislativa também o é. O resultado obtido para a variável que diferencia os partidos no poder, indicando que em governos de direita os gastos com trabalho são 47,03% maior que a média, não é surpreendente. Isto porque a despesa *per capita* com

trabalho tem características tanto econômicas quanto sociais, pois se por um lado concede incentivos às empresas para a contratação dessa mão-de-obra, por outro procura qualificar o capital do social do indivíduo. A maioria parlamentar do governo, medida em *Maj*, novamente implica no aumento de gastos de maneira estatisticamente significativa. Por fim, o coeficiente da variável grau de competição eleitoral está no limite da significância e mostra um sinal positivo, dando sinais de que estes gastos aumentam onde a concorrência política é maior.

Na despesa *per capita* em transportes, dado o tipo de gasto realizado nesta função – infra-estrutura viária e portuária, por exemplo – que como outros apontados aqui dependem de desembolsos por vários períodos consecutivos, explica-se o fato dos critérios utilizados indicarem três defasagens da variável dependente na especificação. O ciclo encontrado nesta variável orçamentária também é bastante claro, e por ser formada basicamente por despesas de capital, muitas explicações aplicadas no caso dos investimentos são aplicáveis aqui.

Tabela 3: Resultado das Regressões para as Despesas por Função (Energia e Recursos Naturais, Habitação e Urbanismo, Indústria, Comércio e Serviços, Saúde e Saneamento, Trabalho e Transporte)

	Energia e Recursos Naturais	Habitação Urbanismo	Indústria, Comércio e Serviços	Saúde e Saneamento	Trabalho	Transporte
<i>Bud_{t-1}</i>	0,309 (0,000)	0,493 (0,000)	-0,091 (0,000)	0,215 (0,002)	0,101 (0,000)	0,078 (0,079)
<i>Bud_{t-2}</i>		-0,053 (0,000)				0,212 (0,000)
<i>Bud_{t-3}</i>						0,179 (0,000)
<i>T₁ ano pós-eleit.</i>	-1,341 (0,008)	-3,075 (0,000)	1,837 (0,000)	-5,214 (0,001)	-0,538 (0,000)	-30,168 (0,000)
<i>T₂ ano interm.</i>	-0,546 (0,113)	-1,718 (0,000)	-0,171 (0,598)	-10,816 (0,000)	0,549 (0,000)	-25,996 (0,000)
<i>T₃ ano pré-eleit.</i>	0,624 (0,037)	-2,561 (0,000)	-2,037 (0,000)	-0,596 (0,651)	-0,087 (0,347)	-12,464 (0,000)
<i>Trend</i>	-17,817 (0,059)	5,343 (0,557)	-10,272 (0,271)	-8,883 (0,830)	31,608 (0,245)	95,525 (0,130)
<i>Right</i>	-2,036 (0,445)	-0,171 (0,927)	1,892 (0,428)	18,412 (0,348)	0,603 (0,036)	25,507 (0,141)
<i>Ident</i>	-3,157 (0,146)	0,687 (0,412)	1,870 (0,302)	16,530 (0,164)	0,327 (0,394)	-12,883 (0,020)
<i>Maj</i>	2,997 (0,292)	-0,170 (0,911)	3,918 (0,106)	-1,115 (0,916)	0,979 (0,007)	19,205 (0,470)
<i>Comp</i>	0,018 (0,859)	0,040 (0,253)	-1,161 (0,000)	4,357 (0,000)	0,166 (0,108)	-0,121 (0,948)
<i>Constante</i>	17,354 (0,066)	-5,563 (0,542)	11,144(0,238)	7,859 (0,850)	-31,576 (0,246)	-94,631 (0,131)
<i>Nº de observ.</i>	388	357	372	379	389	336
<i>Nº de parâm.</i>	10	11	10	10	10	12
<i>Sargan test</i>	Chi ² (127) = 15,96 [1,0]	Chi ² (110) = 12,73[1,0]	Chi ² (127) = 16,06 [1,0]	Chi ² (127) = 14,87 [1,0]	Chi ² (127) = 19,90 [1,0]	Chi ² (94) = 12,32 [1,0]
<i>AR(1) test:</i>	-0,872 [0,383]	-1,593 [0,111]	-1,178 [0,239]	-2,042 [0,041] *	-1,845 [0,065]	-1,343 [0,179]
<i>AR(2) test:</i>	-0,822 [0,411]	1,361 [0,174]	-1,071 [0,284]	-0,2376 [0,812]	0,4785 [0,632]	-2,322 [0,020] *
<i>AR(3) test:</i>		-1,151 [0,250]				-1,883 [0,060]
<i>AR(4) test:</i>						1,860 [0,063]

Obs.: * significativo a $\alpha = 5\%$, ** significativo a $\alpha = 1\%$. Nos parênteses nas variáveis explicativas e colchetes nos testes, o *p*-valor.

O ciclo das despesas com transportes, na tabela 3, apresenta uma expressiva queda em T_1 , R\$ 30,17 em relação ao ano da eleição e 56,4% em relação à média. Isto é consequência, certamente, do que foi apontado por Kraemer (1997b), ou seja, de que os governos precisam de tempo para tomar posse de fato e fazer as suas decisões de investimento, a construção de rodovias e hidrovias é um caso exemplar. Além disso, os gastos em transportes programados para o primeiro ano de mandato constam do orçamento elaborado pelo governo anterior, que não necessariamente é da mesma orientação ideológica, o que pode fazer com que esses não sejam cumpridos.

No segundo ano de governo (T_2) as despesas *per capita* com transportes já se recuperam um pouco, mas ainda permanecem R\$ 26,00 abaixo do ano eleitoral e 48,7% abaixo da média. No ano pré-eleitoral a recuperação do nível de gastos em transporte continua, e ainda assim fica R\$ 12,46 abaixo do gasto *per capita* do ano eleitoral e 23,34% abaixo da média. Esses níveis tão baixos ao longo do mandato fazem das despesas em transportes uma das mais afetadas pelo ciclo eleitoral, sendo assim um dos mais suscetíveis à manipulação com interesses eleitorais.¹⁹

Das variáveis políticas, a única se mostrou bastante significativa foi a ligação ideológica entre o governo federal e o governo estadual, sendo que o coeficiente resultou negativo. Mais que indicar um apoio dos estados aos esforços do governo federal de conter os gastos, isso pode estar representando o fato do Governo Federal colocar mais recursos em transportes no estado em que possui apoio político,

¹⁹ Blais e Nadeau (1992) analisaram os gastos com rodovias, os maiores dentre os gastos com transportes, e também encontraram um ciclo claro, no entanto, um pouco diferente ao longo do mandato. Para as províncias canadenses os autores encontraram um vale no segundo período após a eleição, mas todos os coeficientes foram significativos.

reduzindo assim o investimento do próprio governo subnacional. As outras variáveis políticas apresentaram o sinal esperado, apesar de não serem significativas.

A respeito da validade das regressões apresentadas na tabela 3, como em todas as regressões rodadas neste trabalho, os resultados foram bastante satisfatórios. O *p-valor* do teste de Sargan deixa claro que, para qualquer nível de significância escolhido, a hipótese de que qualquer um dos modelos está sobre-identificado é rejeitada, de forma que se confirma a validade dos instrumentos utilizados, não só nas estimativas feitas na tabela 3, mas em todo o trabalho. Neste mesmo caminho, ao se aceitar a hipótese nula nos testes de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos em diferença, fica claro que os parâmetros obtidos são consistentes.

4.4 Os efeitos dos aspectos político-eleitorais na execução orçamentária dos estados

Nesta seção buscar-se-á, da maneira mais sucinta possível, sintetizar alguns dos principais resultados descritos acima. A idéia foi compilar, em tópicos, as conclusões mais importantes obtidas através das regressões que foram rodadas, que em função do grande número de variáveis analisadas acabaram ficando dispersas. Dessa forma é possível indicar as seguintes constatações.

1 – Não se pode afirmar que há redução na arrecadação em períodos próximos as eleições

Contrariando a tese de que a receita também poderia ser sujeita a manipulação eleitoral, caindo o nível de tributação às vésperas do pleito - pela fiscalização ou pela alíquota dos impostos - constata-se que há um crescimento da receita nos anos eleitorais. Ao invés de ser utilizada para manipular a eleição através do bem-estar do contribuinte, os resultados indicam (dado o comportamento das receitas ao longo dos mandatos) uma preocupação com o efeito da elevação da despesa no ano eleitoral sobre o déficit.

2 – A despesa pública é claramente afetada pela proximidade das eleições

De todas as variáveis de despesa analisadas apenas uma (despesa na função comunicação) parece não ser afetada pelas eleições. O ciclo eleitoral, via de regra é significativo, e se manifesta de maneira distinta nas despesas, dependendo do perfil dos gastos nela envolvido.

3 – O resultado orçamentário é a variável mais afetada pelo ciclo eleitoral

A elevação da receita nos períodos eleitorais é totalmente inócua no sentido de minimizar os efeitos da manipulação da despesa, com interesses eleitorais, sobre o déficit público. O fato do resultado orçamentário no ano T_1 ser 262%, T_2 371,1% e T_3 295,8% maiores que a média do período analisado dá uma idéia contundente do impacto causado pelo calendário eleitoral no déficit público. Dentre as despesas por função, as que apresentam indícios de maior manipulação são indústria, comércio e serviços, transportes, desenvolvimento regional, habitação e urbanismo e educação e cultura, nesta ordem, sendo esta última fortemente influenciada pelas evidências dos gastos com pessoal e encargos. Com isso acaba-se concordando com a conclusão de Blanco (2000b), ou seja, avaliação da performance dos governos estaduais está baseada principalmente no nível da despesa e não na manutenção do equilíbrio fiscal.

4 – O padrão do ciclo não é de contração da despesa no início do mandato e recuperação contínua até a eleição

Das 19 variáveis analisadas, em apenas quatro o coeficiente de T_2 não é o menor dentre os que buscam determinar o perfil do ciclo. Portanto, se há um padrão o efeito do ciclo eleitoral nas variáveis orçamentárias para os estados brasileiros, e aí se inclui a receita, ele parece ser dado por um vale no segundo ano do mandato. Isto contraria a especificação da variável que mede o efeito eleitoral em grande parte dos trabalhos encontrados na literatura, já que a maior parte deles define apenas uma *dummy* que assume valor um nos períodos próximos a eleição ou assumem valores crescentes entre os mandatos.

5 – A defasagem entre o desembolso do recurso e o efeito sobre o bem-estar é relevante

Além da inércia orçamentária verificada em praticamente todas as contas, nas despesas nas quais os efeitos sobre o bem-estar da população, que podem afetar o resultado da eleição, apresentam uma defasagem, o comportamento da variável orçamentária ao longo dos mandatos é diferente do comumente verificado. O caso dos gastos em investimentos e inversões é sintomático, já que no período pré-eleitoral percebe-se gastos maiores que no período eleitoral. O mesmo acontece com comunicações e energia e recursos naturais. O peso dos gastos de longo prazo na composição da despesa afeta também o ciclo das variáveis habitação e urbanismo e transportes.

6 – A ideologia parece não influenciar significativamente o comportamento fiscal

As estruturas partidárias muito voláteis e os ideais muito instáveis dos políticos impedem que se perceba o efeito da *dummy* ideológica sobre a maioria das variáveis. Não há evidências que os partidos de direita e centro-direita prestigiem menos gastos sociais, a não ser na educação onde o efeito é significativamente negativo. Por outro lado, uma administração deste espectro afeta de maneira significativa e positiva as despesas em trabalho e investimento.

7 – Não é conclusivo o efeito da identificação política entre as esferas de governo nas despesas

Se por um lado há despesas que crescem com a coalizão política entre o governo federal e estadual, como pessoal e encargos, investimentos e inversões e desenvolvimento regional, por outro os gastos em transporte decrescem significativamente. Essa relação parece estar mais ligada ao tipo de despesa do que com uma orientação geral a cerca de expansão ou contração fiscal.

8 – Há indícios de que a despesa pública cresce quando o Executivo possui maioria na Assembléia Legislativa

Há indícios, mesmo que não-conclusivos, de que o Executivo conquistar e manter uma maioria na Assembléia Legislativa implica um aumento de parcela significativa das despesas do estado. Em algumas despesas representativas no gasto total o efeito é positivo e significativo, sendo o caso pessoal e encargos. Encontra-se sinal negativo para o coeficiente desta variável somente em despesas menos expressivas.

9 – A competição eleitoral leva a um Estado menor e revela preferências em relação a alguns gastos

A medida do grau de competição eleitoral apresenta sinal negativo na maioria absoluta das variáveis orçamentárias analisadas, indicando uma preferência por uma atuação menor do Estado na economia. Quanto mais competitivo é o quadro político, significativamente menores são os gastos com pessoal e encargos, desenvolvimento regional e indústria, comércio e serviços. As únicas variáveis orçamentárias nas quais esse coeficiente é positivo são defesa nacional e segurança pública, educação e cultura, energia e recursos naturais, trabalho e saúde e saneamento, sendo significativo a 5% somente nesta última.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho investigou-se a existência de ciclos eleitorais nas variáveis orçamentárias, visando fornecer uma idéia minimamente clara do comportamento destas ao longo dos mandatos e identificar como algumas características político-eleitorais dos estados poderiam afetar receitas e despesas públicas. Os resultados da estimação acabaram confirmando fortemente as suposições teóricas, e mesmo do senso comum, que se tinha em relação ao ciclo político nas variáveis orçamentárias. Para a maioria absoluta delas não se pode negar a existência de um efeito do período eleitoral sobre o seu comportamento, sendo que para aquelas associadas à despesa pública e ao resultado orçamentário confirmou-se o sugerido pela teoria e por outros trabalhos aplicados a países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Uma das constatações mais significativas deste trabalho é que o padrão cíclico para a grande maioria das variáveis não é compatível com as *dummies* eleitorais especificadas em estudos do gênero. Alguns trabalhos apenas especificam uma *dummy* eleitoral para a despesa que assume valor um no período da eleição e alguns períodos antecedentes, outros propõem que esta tenha um valor determinado e crescente ao longo do mandato. A especificação aqui adotada, ao analisar o comportamento nos anos não eleitorais, permitiu que se estabelecesse objetivamente o perfil do ciclo. Os resultados permitiram concluir que, mesmo confirmando o pico no ano da eleição, o comportamento padrão do ciclo eleitoral das variáveis analisadas tem um vale no segundo ano do mandato, o que outras especificações não permitem afirmar.

O grau de competição eleitoral, mesmo sendo significativo em apenas uma variável, indica que ela tem uma relação negativa com quase todas variáveis orçamentárias analisadas. Como se procurou mostrar no capítulo 3, esta variável pode representar o nível de sofisticação do eleitorado. Neste caso quanto mais qualificado fosse o eleitorado, menor seria tanto a receita quanto a despesa. Os testes não foram conclusivos no que se refere ao efeito da identificação política da administração federal e estadual, tendo mostrado apenas indícios fracos de que se a coligação que sustenta o governador tem a maioria na Assembléia Legislativa, isto implica numa maior despesa pública. Quanto à *dummy* ideológica incluída no modelo, para poucas variáveis ela foi significativa, dando a entender que um ciclo político de caráter partidário inexistiu nos estados brasileiros neste período. No entanto isso é compatível com o que postula Kraemer (1997b), “a ausência de um governo ideológico é também aproximadamente realista para a

América Latina, onde as estruturas partidárias são muito voláteis e a orientação ideológica dos políticos individualmente são igualmente nebulosas ou podem mudar rápida e radicalmente.” Um dos fatores que acabaram limitando os resultados do trabalho foi a amostra na sua dimensão temporal que é relativamente pequena. Considerando-se a especificação das variáveis políticas-eleitorais – que não variam por quatro anos – isto acaba influenciando negativamente a significância de alguns os resultados.

Verifica-se também a limitação de não se poder particularizar o comportamento dos estados, e isso decorre de uma cadeia de eventos. Como não se tinha muitas variáveis explicativas para toda a extensão temporal do modelo, tornou-se necessária a adoção de uma especificação autorregressiva. De posse de um painel dinâmico, foi preciso utilizar o estimador de Arellano e Bond, que elimina os efeitos fixos no modelo para eliminar os problemas de autocorrelação, impossibilitando assim que se fizesse qualquer afirmação para um Estado em particular. Naturalmente, com o passar do tempo e a ampliação dessa amostra esse tipo de estudo será factível.

Por fim, vê-se neste trabalho confirmadas muitas impressões fornecidas pela teoria sobre o comportamento dos políticos em relação à política fiscal e as eleições, a despeito de vários trabalhos que não davam suporte para os modelos teóricos. Com isso pode-se, portanto, subscrever Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), quando afirmam que “quando os resultados das pesquisas conflitam com a teoria, o senso comum, ou mesmo o folclore político, os estudiosos devem considerar a possibilidade que alguma coisa muito errada há com a pesquisa.”

6. BIBLIOGRAFIA

- Arellano, M., Bond, S., e Doornick, J. A. Panel Data Estimation Using DPD for Ox. www.nuff.ox.ac.uk/users/doornick/. Nuffield College, Oxford e IFS, Londres, junho, 2001.
- Alesina, A., Roubini, N. e Cohen, G. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge: MIT Press, 1997.
- Blais, A. and Nadeau, R. The electoral budget cycle. *Public Choice*, v. 74, n. 4, p. 390-403, 1992.
- Blanco Cossio, Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: Determinantes Políticos e Efeitos Sobre o Bem-Estar dos Estados. V Prêmio do Tesouro Nacional – Federalismo Fiscal, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, outubro, 2000b.
- _____. Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos. Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia. Campinas: Anpec, dezembro, 2000c.
- Blanco Cossio, F. A., Amorim Neto, O. e Borsani, H. The Political Determinants of Public Deficits in Latin America (1980-1998). Encontro Anual da LASA. Washington D.C., setembro, 2001.
- Bosch, N. e Suarez, J. Seven Hypothesis about Public Choice and Local Spending. *Public Finance*, v. 50, n. 1, 1995.
- Cain, B., Ferejohn, J. e Fiorina, M. The Personal Vote: constituency service and electoral independence. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- Drazen, A. Political Economics in Macroeconomics. Princeton: Princeton University Press, 2000a.
- _____. The Political Business Cycle After 25 Years. Working Paper, University of Mariland, Hebrew University of Jerusalem and NBER, Maio, 2000b.
- Golden, D. G. e Poterba, J.M. The Price of popularity: The Political Business Cycle Reexamined. *American Journal of Political Science*, v. 24, novembro, 1980.
- Jones, M., Sanguinetti, P. e Tommasi, M. Politics Institutions and Fiscal Performance in Federal System: an Analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*, v. 61, n. 2, abril, 2000.
- Kraemer, M. Electoral Budget Cycles in Latin America and Caribbean: Incidence, Causes and Political Futility. Working Paper Series, n. 354. Office of the Chief Economist, BID, 1997b.
- Remmer, K. e Wibbels, E. The Sub-national Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, v. 33, n.4, maio, 2000.
- Rogoff, K. Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, v.80, n. 1, 1990.
- Schuknecht, L. Fiscal Policy and the Public Expenditure in Developing Countries. Staff Working Papers, WTO, ERAD-9806, junho, 1998.
- Shi, M. e J. Svensson, J. Conditional Political Business Cycles. Working Paper, IIES Stockholm University, outubro, 2001.