

CRESCIMENTO ECONÔMICO E CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO: UMA ANÁLISE PARA OS ESTADOS BRASILEIROS

Fernando Motta Correia¹
Luiz Carlos Ribeiro Neduziak²

RESUMO

O artigo analisa o impacto do ciclo político orçamentário sobre a taxa de crescimento per capita dos estados brasileiros e Distrito Federal. Assume-se que a relação entre Gastos em Investimento e Gasto com Pessoal seja a variável alvo de oportunismo político, no sentido de que os instrumentos de política fiscal são manipulados discricionariamente, via gastos em investimento nos períodos eleitorais. Foi estimado um modelo em painel, de efeitos fixos e aleatórios, para o período que compreende os anos de 1995 a 2012, e os resultados apontam que o comportamento oportunista tem promovido um efeito perverso sobre a taxa de crescimento econômico para os Estados brasileiros.

Palavras-chave: Crescimento; Ciclos Políticos; Estados brasileiros.

ECONOMIC GROWTH AND POLITICAL BUDGET CYCLES: AN ANALYSIS FOR THE BRAZILIAN STATES

ABSTRACT

The research analyzes the impact of Political budget cycles on the GDP growth of the Brazilian states and the Federal District. It is assumed that the ratio between investment expenditure and personnel expenses is considered the target variable of political opportunism. A panel model of fixed and random effects was estimated for the period from 1995 to 2012, and the results indicate that opportunistic behavior has promoted a perverse effect on the economic growth rate for the Brazilian states.

Keywords: Growth; Political budget cycles; Brazilian states.

JEL: R11, H61, H70

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar nº 101^o, de 4 de maio de 2000, é considerada o marco fundamental no que toca ao estabelecimento de regras ao comportamento do gasto público brasileiro.

A regra fiscal brasileira incorpora alguns princípios e normas assentes em países e organismos supranacionais, tais como (i) o Fundo Monetário Internacional (FMI), que vem difundindo conhecimento em termos de gestão pública; (ii) a Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility*; (iii) a União Europeia, por meio do

¹ Doutor em Desenvolvimento pela UFPR e Professor do Departamento de Economia na mesma instituição. fmottabr@yahoo.com.br

² Doutor em Desenvolvimento pela UFPR e Professor do curso de ciências econômicas da PUC-PR luiz_neduziakov@hotmail.com

Tratado de Maastricht e, por fim, os Estados Unidos com o *Budget Enforcement Act* e o princípio de *accountability* (DEBUS e NASCIMENTO, 2000).

Um dos principais conceitos relativos à LRF é a Receita Corrente Líquida (RCL), à qual estão condicionados, principalmente, os Gastos com Pessoal (GP), sendo as demais rubricas um “ruído” daquele indicador. Apesar de se assumir que a LRF tem sido um instrumento poderoso no que toca ao controle do endividamento e déficits do governo, ela não está isenta de problemas. Alguns autores têm enfatizado o argumento de que a imposição de regras não é uma condição suficiente para mitigar comportamentos oportunistas nos gastos do governo.

O trabalho seminal de Downs (1957) enfatiza a ideia de que as escolhas políticas, por vezes, condicionam o comportamento do ciclo econômico. Buscando compreender melhor esse relacionamento, economistas e cientistas políticos tem-se engajado na tarefa de descobrir, por exemplo, como a ideologia partidária e a busca pelo poder afetam o desempenho de algumas variáveis econômicas.

Dois grandes vertentes de pensamento surgem desse debate: a abordagem dos ciclos de negócios políticos (NORDHAUS, 1975) e a teoria partidária de (HIBBS JR., 1977). A primeira assume que os políticos se comportam de maneira oportunista visando à permanência no poder. Nesse sentido, determinados instrumentos de política são manipulados de modo a maximizar a probabilidade de reeleição do partido, no governo. A segunda, ao contrário, postula que a oscilação do ciclo econômico é um reflexo das diferentes visões partidárias que buscam objetivos políticos e econômicos distintos.

Certamente, a revolução das expectativas racionais alterou a estrutura fundamental desses modelos, trazendo novas teorias e resultados, entretanto, ainda insertes naquelas duas abordagens. Desse modo, foram adotadas pressuposições de que eleitores formam suas expectativas de maneira racional tanto em ambientes de perfeita informação quanto em situações de informação imperfeita (ROGOFF e SILBERT, 1988 e ROGOFF, 1990). Estes dois trabalhos são tidos como os pilares no tema dos ciclos políticos orçamentários.

Rogoff (1990) desenvolve um modelo de sinalização com assimetria de informação entre governantes e eleitores com relação ao desempenho daqueles. Para manter-se no poder, os governantes lançam mão de instrumentos de política

fiscal de fácil discernimento por parte dos eleitores, a exemplo dos gastos correntes e tributação, em detrimento do investimento.

O presente trabalho utiliza como pano de fundo teórico o modelo de sinalização de Rogoff, contanto que leve em conta algumas alterações metodológicas, tendo em vista as características fiscais brasileiras presentes na LRF. Como salientam Rogoff e Sibert (1988), o modelo geral desenvolvido por eles, e aperfeiçoado posteriormente, pode ser usado para examinar outros tipos de ciclos políticos orçamentários, estaduais ou municipais.

Nesse sentido, assume-se como hipótese principal a de que existe um comportamento oportunista nos gastos com Investimento e Gastos com Pessoal (GP), independente da ideologia partidária. Para verificar como essas variáveis impactam na trajetória de crescimento real *per capita* dos estados brasileiros e Distrito Federal, será feito um estudo em painel, utilizando as duas principais metodologias, de efeito fixo e aleatório, para o período de 1995 a 2012. Os resultados apontam que o comportamento oportunista tem sido perverso com relação ao crescimento e bem-estar dos estados e Distrito Federal, ao passo que a imposição de regras, via LRF, tem reduzido a volatilidade do ciclo orçamentário e do grau de dependência dos estados.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A vertente de pensamento intitulada “ciclos políticos eleitorais” é uma linha de pensamento que visa analisar a política de acordo com os cânones da Teoria Econômica. Esse entrelaçamento dá origem ao fenômeno dos ciclos políticos eleitorais (ROMER, 2001). De acordo com Alves e Moreira (2004), as raízes desse modo de pensar a política remontam pelo menos aos trabalhos seminais de filósofos políticos como Maquiavel, Hobbes e Hume que viam a política sob um prisma mais pragmático e realista. Entretanto, não se pode dizer que se delineavam os contornos de um pensamento novo, que apenas na segunda metade do século XX veio a definir-se.

O texto “An Economic Theory of Political Action in a Democracy” inaugura o estudo dos ciclos políticos eleitorais. Nesse trabalho, Downs (1957) sustenta a tese de que os partidos políticos, em regimes democráticos, objetivam exclusivamente à manutenção do poder por meio de políticas que garantam a obtenção de mais votos.

Comparando o governante a um empresário que visa à maximização de lucros em uma economia privada, o político buscará maximizar o número de votos que irá receber, mesmo que isso implique oscilação do ciclo econômico e divergências partidárias. Por outro lado, a decisão de voto irá depender do desempenho do partido governista durante o fim do mandato e também da maneira como os eleitores irão avaliar a variação de bem-estar em relação ao partido de oposição.

Nessa uma linha de raciocínio muito próxima à de Downs (1957) assume que o comportamento dos eleitores irá pautar-se na percepção e avaliação do desempenho recente da política. Abordagens mais contemporâneas da teoria dos ciclos eleitorais utilizam como base um ou outro dos dois textos citados.

Segundo Sakurai e Gremaud (2007), os principais determinantes do ciclo político estão relacionados a alguma forma de incentivo, partidário ou oportunista³. Para os proponentes da visão oportunista, os políticos buscam manter-se no poder a todo custo. Nesse sentido, pode-se mencionar o trabalho de Nordhaus (1975), que explora o *trade-off* inflação x desemprego e o seu efeito sobre o ciclo econômico.

Partindo da hipótese de que os eleitores possuem preferências bem definidas em relação à inflação e ao desemprego e formam expectativas de maneira adaptativa, os eleitores preferem um nível de preços estável e uma taxa de desemprego baixo em relação à situação oposta de elevadas taxas de inflação e desemprego.

Desse modo, durante o período de eleições, as políticas serão delineadas com o objetivo de garantir a reeleição e permanência do partido no poder. No curto prazo, o ciclo de negócios oscilará ao sabor da proximidade das eleições. Em períodos eleitorais, a taxa de desemprego deve cair enquanto que a inflação deve aumentar. Uma vez passadas as eleições, deve verificar-se um comportamento oposto, com períodos recessivos de combate à inflação e elevadas taxas de desemprego.

MacRae (1977) inova ao tratar do ciclo eleitoral como um problema de controle ótimo no qual a variável controle são os instrumentos de política econômica. Partindo do princípio de que a função objetivo dos partidos é a manutenção do poder por meio do uso daqueles instrumentos, os eleitores irão votar de acordo com suas

³ Os motivos de natureza partidária não serão abordados neste trabalho, tendo seu foco exclusivamente no incentivo oportunista dos políticos.

preferências no período eleitoral. Assumindo a hipótese de expectativas adaptativas, o *trade-off* inflação x desemprego irá produzir um ciclo de negócios estável. Por outro lado, se as expectativas são do tipo racionais, o resultado será um *trade-off* de longo prazo que constitui um ótimo social.

Segundo Sakurai e Gremaud (2007), os contributos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) são os marcos fundamentais da análise de ciclos eleitorais com expectativas racionais e informação assimétrica. A maior parte dos trabalhos que adotam esses pressupostos não deixa de sublinhar a importância desses contributos.

Rogoff e Sibert (1988) modelam o ciclo eleitoral de acordo com o processo de equilíbrio em modelos de sinalização. De acordo com modelo, o ciclo eleitoral está presente (i) nos tributos, (ii) nos gastos do governo, (iii) nos déficits e (iv) no crescimento da oferta de moeda⁴ e faz-se presente por meio da assimetria de informação temporária entre os governantes, que detém informação acerca do desempenho passado dessas variáveis, e os votantes. Portanto, no período de eleições, o partido de governo terá um incentivo a sinalizar uma boa reputação (ou competência)⁵.

Todavia adotando o mesmo modelo de sinalização anterior, Rogoff (1990)⁶ acentua que o ciclo político eleitoral está presente na sinalização da política fiscal ao invés de no *trade-off* inflação x desemprego. Basicamente, o que ocorre é que durante o período de eleições, os governos tendem a aumentar as transferências, reduzir a carga tributária e realocar gastos em direção a rubricas de maior visibilidade. Desse modo, haverá uma realocação nos gastos já que estes serão direcionados àquelas variáveis (de consumo) em detrimento do investimento. A conduta direcionada ao oportunismo pode impactar diretamente o bem-estar, devendo ser mitigada.

Por sua vez, Petterson-Lidbom (2003) adota hipóteses muito parecidas com as de Rogoff (1990). São verificadas cinco características de ciclos eleitorais: a

⁴ O que se pretende mostrar é que os eleitores não sofrem de miopia eleitoral, mas que o governo adota medidas artificiais para se atingir determinado objetivo.

⁵ A competência é a variável objeto de assimetria informacional. Os governantes tomam conhecimento do seu desempenho passado (competência) antes dos eleitores. Logo, os governantes somente apresentarão um comportamento oportunista se souberem se seu desempenho foi o pior possível (ROGOFF; SIBERT, 1988).

⁶ Esse artigo é um complemento ao anterior no sentido de ser mais normativo que positivo.

primeira, que durante o ano de eleições, os gastos do governo aumentam e a tributação cai; a segunda, que, em anos de eleições, o aumento dos gastos do governo são maiores quando trata-se de um ano eleitoral; a terceira, que os gastos dos partidos reeleitos são maiores se comparados com os de um novo partido; a quarta, que esses mesmos gastos são menores no período imediatamente posterior à reeleição e a tributação maior e, por fim, os gastos são positivamente correlacionados com o sucesso eleitoral.

Até recentemente, grande parte da literatura de ciclos políticos tem fundamentado suas análises na hipótese de que os ciclos não diferem entre países, ou seja, assume-se certa homogeneidade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre democracias e não democracias. Nesse sentido, De Haan e Klomp (2013) assinalam que outros fatores devem ser incorporados aos modelos de ciclos políticos, tais como o nível de desenvolvimento das economias (SHI e SVENSSON, 2006), a qualidade institucional (SHI; SVENSSON, 2006), a idade da democracia (BRENDER; DRAZEN, 2005), o grau de democracia (GONZALES, 2002), as regras eleitorais e a forma de governo (PERSSON; TABELLINI, 2003), a transparência do jogo político (ALT; LASSEN, 2006) e as regras fiscais (ALT; ROSE, 2009).

No que toca às características de desenvolvimento, Castro e Martins (2015) sugerem que, em geral, para os países desenvolvidos, vê-se um comportamento em relação a preferências partidárias e suas implicações sobre o ciclo econômico, enquanto que para os países em desenvolvimento, o comportamento oportunista deve prevalecer.

Alesina, Cohen e Roubini (1991) endossam o primeiro argumento. Em ambos os trabalhos se aborda a questão dos impactos dos ciclos políticos partidários sobre variáveis como o PIB e desemprego. As evidências sugerem haver: (i) ciclos monetários políticos, no ano da eleição; (ii) ciclos políticos orçamentários (políticas fiscais frouxas), no ano da eleição e (iii) aceleração inflacionária no ano posterior à eleição devido ao uso de políticas econômicas mais frouxas, no ano eleitoral, e como reflexo do aumento dos preços controlados pelo governo, ou impostos indiretos.

Com relação ao segundo grupo, Brender e Drazen (2009) verificam a presença de fortes ciclos políticos orçamentários⁷ em novas democracias, sejam elas economias desenvolvidas ou em desenvolvimento, em comparação com democracias já estabelecidas. A manipulação de instrumentos fiscais em novas democracias funciona a contento tendo em vista a inexperiência dos eleitores ou simplesmente por conta da ausência de informação necessária à percepção de comportamentos oportunistas. Portanto, é esperado (ou racional) que políticos se comportem de maneira oportunista em anos de eleição. Entretanto, em democracias estabelecidas, as práticas oportunistas seriam fortemente punidas enquanto que nas demais haveria certa conivência (ou tolerância) com a manipulação.

Shi e Svensson (2006), seguindo uma linha próxima a de Bender e Drazen (2009), encontram evidências robustas da presença de ciclos políticos orçamentários, sobretudo, em economias em desenvolvimento, onde se verifica o ciclo com mais intensidade. O ciclo se faz presente de acordo com a habilidade do partido governista em manipular os instrumentos de política fiscal visando ao convencimento (viés) do eleitor, que observa esse comportamento com certa defasagem. Ainda, o comportamento oportunista será mais intenso dependendo das características político-institucionais da economia. Mais especificamente, quanto maiores forem os benefícios privados da política, diga-se corrupção, maiores serão os incentivos em tentar manipular a percepção dos eleitores acerca daquele comportamento.

Analisando o caso brasileiro de ciclos políticos orçamentários, Meneguim e Bugarin (2001) estudam os impactos da probabilidade de reeleição sobre o comportamento do déficit público. Um estudo econométrico endossa o fato de que um governante de primeiro mandato tende a apresentar um comportamento mais responsável, contraindo menos empréstimos, por exemplo. Entretanto, o mesmo resultado não é tão claro quando se analisa o comportamento dos estados. Nesse sentido, Nakaguma e Bender (2006) demonstram que a reeleição estadual pode elevar as despesas e o endividamento dos estados, no ano eleitoral. Esse resultado pode estar relacionado ao corte de análise, uma vez que foi feita para os estados e não para os municípios.

⁷ Aqui, o termo ciclo político orçamentário refere-se ao uso (ou manipulação) de instrumentos fiscais com o objetivo de aumentar as chances de reeleição do partido de governo.

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

Jones, Meloni e Tommasi (2012), por sua vez, verificam que em economias em desenvolvimento, tal como Argentina e Brasil, é possível que ocorra um oportunismo ainda mais perverso. A maior parte da literatura de ciclos políticos sugere que os eleitores penalizam o crescimento dos gastos públicos e o endividamento. Entretanto, o que se verifica é um prêmio dos eleitores para esse tipo de conduta. Isso se deve à estrutura institucional federativa dessas economias, cujos eleitores acreditam que o gasto adicional não será financiado pelo seu próprio bolso, senão pelo conjunto da população.

Um debate em aberto sobre a natureza do ciclo político orçamentário no Brasil associa-se as regras estabelecidas junto a LRF. Se por um lado o conjunto de regras fiscais formalizadas no início dos anos 2000 teve por objetivo homogeneizar o comportamento orçamentário dos diferentes entes federativos, por outro lado a LRF deixou em aberto possíveis mecanismos de uso do orçamento público de maneira discricionária-oportunista.

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E AS REGRAS DE DESPESAS

As décadas de 1990 e 2000 marcam o início do estabelecimento de regras fiscais em diferentes países, visando o disciplinamento dos gastos e à redução do déficit público como forma de assegurar a estabilidade macroeconômica.

Por meio da Lei Complementar nº 101, foi implementada no Brasil a LRF, que entrou em vigor em 4 de maio de 2000. O objetivo da lei é estabelecer uma restrição orçamentária aos gastos da União, estados, municípios e Distrito Federal que seja

compatível com a capacidade de arrecadação de cada esfera⁸; ou seja, criar normas de gestão pública⁹, visando à responsabilidade fiscal. É importante ter em mente que a LRF não substitui a Lei 4.320/64 que estabelece as diretrizes das finanças públicas nacionais. Ao contrário, complementa a Constituição ao definir limites ao gasto com pessoal ativo ou inativo, revogando a Lei Camata 2.

De acordo com Nascimento e Debus (2000), pode-se traçar uma linha do tempo com os avanços em direção a Lei nº 101. As raízes mais distantes da experiência brasileira remontam: (i) às diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), que “lançou” a importância da transparência dos atos, planejamento e prestação de contas à sociedade; (ii) ao tratado de Maastricht, cuja principal característica foi o estabelecimento de metas e punições; (iii) à experiência neozelandesa, pelo *Fiscal Responsibility Act*, de 1994, que disciplinou o comportamento da Coroa, em termos de gastos e débitos; (iv) ao *Budget Enforcement Act* (EUA), que delega ao Congresso a prerrogativa de fixar metas de superávits e estabelecer a compensação orçamentária¹⁰; ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que, em meados da década de 1990, refinanciou as dívidas estaduais e criou o Programa de Demissão Voluntária (PDV) e, por fim, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que já trazia metas relacionadas ao resultado primário, às despesas com pessoal, arrecadação e privatização.

O conceito de equilíbrio orçamentário traz consigo um dos conceitos mais importantes da LRF, - a Receita Corrente Líquida (RCL). Segundo Nascimento e Debus (2000), a RCL está fortemente vinculada às despesas com pessoal uma vez que os gastos com a folha de pagamento do funcionalismo representam uma das principais rubricas de gastos do governo. A LRF determina os limites de gastos com pessoal de acordo com a esfera. Para a União, limita-se em 50% da RCL (40,9% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 2,5% para o Legislativo e 0,6% para o Ministério Público) e para estados e municípios, 60% da RCL (estados: 2% para o

⁸ Esse é um conceito mais restrito de equilíbrio orçamentário, que prescinde de fontes creditícias para garantir o equacionamento entre Receitas e Despesas.

⁹ Os instrumentos de gestão previstos pela LRF permanecem sendo os já previstos em Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹⁰ Trata-se do princípio de que havendo um aumento na despesa, deve-se haver um concomitante aumento nas receitas ou uma realocação nos gastos.

Ministério Público, 3% para o Legislativo, 6% para o Judiciário e 49% para o Executivo e municípios (6% para o Legislativo e 54% para o Executivo).

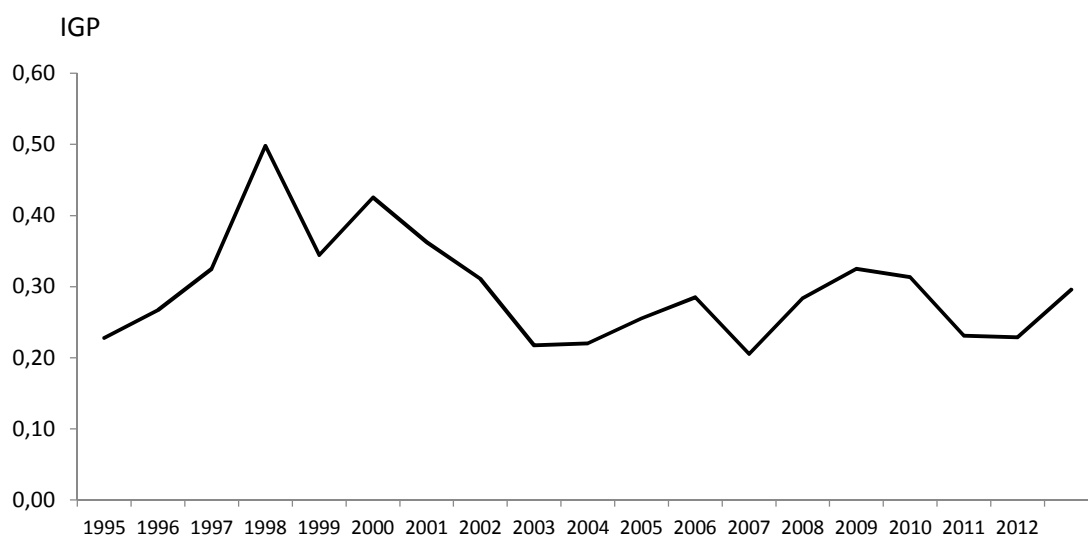
Por sua vez, as transferências voluntárias de recursos entre entes federativos compreendem as transferências de recursos correntes e de capital, visando à cooperação mútua, seja ela de ajuda financeira ou cooperativa, e que não advenha de determinação constitucional, legal ou que seja destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS)¹¹. Desse modo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a Lei Kandir, o SUS e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) não se enquadram no regime de transferências voluntárias.

É importante destacar ainda a importância que os instrumentos de transparência desempenham na consecução da LRF e seus dispositivos, instrumentos sem os quais a lei em si não faria qualquer sentido prático. Nos dispositivos da lei, os instrumentos de transparência são: (i) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; (ii) a prestação de contas pelo Poder Executivo; (iii) relatório da execução orçamentária simplificado e resumido, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e (iv) relatório simplificado e resumido da gestão fiscal através do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Embora a LRF seja um marco regulatório no disciplinamento orçamentário, a mesma fez surgir um efeito de ajuste via alocação das despesas com investimento em detrimento à despesa com pessoal. O Gráfico 1 apresenta uma série para a média da razão entre despesa em investimento e Despesa com Pessoal nos Estados brasileiros para o período 1995 – 2012.

¹¹ Os gastos em educação, saúde e assistência social estão isentos de suspensões.

Gráfico 1 – Razão entre Despesas em Investimento e Despesas com Pessoal nos Estados brasileiro (média para o período 1995-2012)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Finbra (Tesouro Nacional)

Dois pontos chamam a atenção no comportamento da série da razão despesa em investimento em detrimento da despesa com pessoal. Primeiro, após a implementação da LRF no início dos anos 2000 há uma queda significativa dessa relação, de modo que no período posterior à LRF a razão não ultrapassa 0,30. Segundo, há um nítido comportamento cíclico da série que pode ser explicado por dois fatores: o ciclo de eleições e a ausência de regras para as despesas com investimento, na medida em que a ausência de regras deixa em aberto a possibilidade dos Estados em realizar ajustes de despesas via despesas com investimento. Sendo assim, a razão despesa em investimento em detrimento da despesa com pessoal pode ser uma *proxy* para identificar o comportamento oportunista frente ao ciclo político orçamentário.

4 MODELO TEÓRICO

O modelo econométrico utilizado será inspirado no modelo de sinalização, com assimetria de informação, presente em Rogoff (1990). Assume-se que o comportamento oportunista se verifica a partir da manipulação de instrumentos fiscais que são visíveis ao eleitor, a exemplo do consumo do governo e da tributação. Tais variáveis são de fácil discernimento por parte do eleitor ao passo que o gasto em investimento não o é. Portanto, o governo terá um incentivo em manipular esta última variável justamente pelo fato de o eleitor desconhecer o seu

comportamento no momento corrente. A Tabela 1 resume a ideia central por trás do modelo teórico.

Tabela 1 - O *timing* dos eventos

O partido de governo observa α_t e define τ_t , g_t e k_{t+1}	Os votantes observam τ_t , g_t , k_t , α_{t-1} , q_t , q_t^0 e, em seguida, votam.	O vencedor no período t toma posse por dois períodos. O <i>timing</i> é como em t exceto que não há eleição até $t + 2$.
Eleição no período t		no período $t + 1$

* onde q_t e q_t^0 são as variáveis relacionadas ao partido de oposição.

Fonte: Rogoff (1990)

Os eleitores observam os tributos (τ_t) e os gastos do governo g_t , no momento t , e fazem inferências acerca dos gastos com investimento k_{t+1} e da competência do partido de governo de acordo com o choque α_t (competência do governante). Entretanto, os eleitores não podem confirmar suas inferências até que o período seguinte se concretize. No período $t+1$, os gastos em investimento no período t são finalmente revelados e os eleitores observam diretamente α_t . Desse modo, o governante possui uma vantagem relacionada à informação temporária sobre seu desempenho α_t , que o eleitor não possui.

A assimetria de informação é justificada na medida em que se torna custoso ao eleitor monitorar e avaliar a performance do partido de governo. Além disso, existe pouco incentivo privado para que o eleitor faça uma avaliação do desempenho do governo já que, em equilíbrio, o eleitor pode inferir, sem custo, o valor de α_t , apesar da assimetria de informação temporária.

O *timing* dos eventos demonstra que, por ocasião da decisão do voto, o eleitor representativo compara a sua utilidade esperada em relação aos dois candidatos. Se $v = 1$, o eleitor vota no candidato de governo e se $v = 0$, no de oposição. Portanto:

$$v_t = \begin{cases} 1 & \text{se } E_t^p(\tau_{t+1}) \geq E_t^p(\tau_{t+1}^0) \\ 0 & \text{o contrário} \end{cases}^{12}$$

¹² $\Gamma_{t+1} = \sum_{s=t}^T [U(c_s, g_s) + V(k_s) + \eta_s] \beta^{s-t}$, onde c representa o consumo de um bem privado pelo eleitor, g o consumo *per capita* do governo e k o investimento público.

Apesar de os eleitores apenas tomarem conhecimento de α_t no período $t+1$, algumas conjecturas acerca de α_t podem ser feitas de acordo com os parâmetros $\rho[g_t, \tau_t]$. Para avaliar o bem-estar do eleitor, por exemplo, o efeito dessa escolha sobre a taxa de crescimento per capita, como forma de mensurar o nível de bem-estar do eleitor.

5 ANÁLISE EMPÍRICA

Para a análise econométrica, foram utilizadas estatísticas fiscais a partir dos dados constantes da Execução Orçamentária, disponibilizada pelo Tesouro Nacional¹³. O período de análise compreende os anos de 1995 a 2012, para os estados brasileiros e Distrito Federal. O objetivo é estimar um modelo econométrico de crescimento que capture principalmente a influência da variável alvo de oportunismo sobre a taxa de crescimento econômico dos estados brasileiros. A hipótese fundamental é a de que a relação entre despesas em Investimento e Despesas com Pessoal (IGP) é a variável alvo de comportamento oportunista.

Os gastos do governo em relação ao PIB (Gasto/PIB) também foram incluídos como variável exógena do modelo, com quatro defasagens. A razão de trabalhar com uma variável defasada em quatro períodos é a de capturar o impacto da LDO sobre a taxa de crescimento do PIB per capita.

Foi incluída também uma variável *dummy* de ano para capturar o impacto direto da implementação prática da LRF, em 2002. Essa variável terá o objetivo de verificar se a implementação de regras fiscais tem conseguido reduzir o ciclo político orçamentário e também qual a resposta do PIB real *per capita* ao “choque” da LRF. Construiu-se igualmente uma variável *dummy* de interação para a variável IGP.

Em relação à taxa de crescimento econômico real dos estados, foi calculada uma média móvel para cinco períodos. Por exemplo, em 1995 foi calculada uma média dos anos de 1995, 1994, 1993, 1992 e 1991 e assim por diante. O objetivo dessa transformação é capturar os efeitos de longo prazo do crescimento, que segundo a literatura de crescimento econômico, varia em torno de 4 ou 5 anos (ACOSTA-ORMAECHEA; MOROZUMI, 2013). A taxa de crescimento real per capita servirá também como *proxy* de bem-estar.

¹³ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

Uma outra variável a ser controlada no modelo é a taxa de dependência dos estados, ou a razão entre o Fundo de Participação dos Estados (FPE) X RCL. Essa variável foi construída com o objetivo de verificar a maneira pela qual o grau de dependência de um estado em relação a outro pode impactar o crescimento *per capita* estadual, tendo em vista que quanto maior o grau de dependência menor será o esforço ou desempenho fiscal.

A Tabela 2 descreve os resultados do modelo em painel. Foram encontrados resultados significativos, do ponto de vista estatístico, para ambos os modelos em painel, de efeito fixo (EF) e aleatório (EA). Os parâmetros foram calculados por meio de estimadores que detectam e corrigem problemas de heterocedasticidade e autocorrelação. Em geral, os resultados convergem para ambos os modelos.

Os parâmetros estimados podem ser interpretados da seguinte maneira: a variável de maior impacto no crescimento do PIB per capita estadual foi a razão Gasto/PIB. Um aumento de um ponto percentual nessa razão está associado, em média, a um crescimento de 6.3 % no PIB estadual *per capita* para EF e 6% para EA.

Tabela 2 – Ciclos políticos orçamentários e crescimento econômico (EF e EA)

Txpibpc	Efeitos Fixos			Efeitos Aleatórios		
	Coeficiente	teste t	p-valor	Coeficiente	teste t	p-valor
Digp	-0,01283	-3,31	0,003	-0,01131	-2,71	0,007
Igp	-0,00798	-2,22	0,028	-0,00634	-1,79	0,074
Gastopib	0,06285	4,25	0,000	0,06077	4,35	0,000
Fpercl	0,00038	4,93	0,000	0,00036	4,78	0,000
Lrf	0,12240	6,12	0,000	0,11789	5,92	0,000
Constante	0,02413	7,26	0,000	0,02403	6,21	0,000
R ²	0,13					
F(5,423)	13,93			Wald chi2 (5)	66,93	
Prob>F	0,000			Prob > chi2	0,000	

Fonte: elaboração própria

A variável *dummy* LRF também apresentou um parâmetro positivo e significativo, cuja magnitude foi da ordem de 0,12 para EF e 0,11 para EA. Isso leva a crer que a implementação efetiva de regras, em 2002, tem produzido um efeito virtuoso sobre o bem-estar das pessoas, por meio de uma taxa de crescimento econômico maior.

Já a variável IGP, apesar de estatisticamente significativa nos dois modelos, apresentou um resultado ruim, em termos de bem-estar. De modo geral, os períodos de expansão da razão despesa investimento/despesa geram um decréscimo no PIB per capita. Ou seja, a variável *proxy* de oportunismo político tem apresentado efeitos nocivos sobre a taxa de crescimento econômico dos estados brasileiros e Distrito Federal.

Portanto, pode-se inferir que a imposição de regras fiscais tem sido benéfica no que toca ao comportamento do PIB per capita dos estados e Distrito Federal, enquanto que o comportamento oportunista tem apresentado um efeito oposto, ao reduzir o bem-estar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi analisar o impacto do ciclo político orçamentário sobre a taxa de crescimento per capita dos estados brasileiros e Distrito Federal. O modelo em painel mostrou que o comportamento da variável IGP tem sido perverso em relação à variação de bem-estar dos estados e Distrito Federal. Em média, para uma variação de um ponto percentual dessa variável verifica-se um decréscimo do PIB na ordem de 2 pontos percentuais. Apesar de a implementação de regras ter sido importante para reduzir a intensidade do ciclo político orçamentário, ele ainda persiste e deve ser cerceado. Nesse sentido, algumas considerações de natureza normativa podem ser feitas, visando mitigar o ciclo político orçamentário e seus efeitos deletérios sobre o crescimento e bem-estar.

Primeiro, deve-se buscar evitar o comportamento cíclico observado para as despesas com investimento. É bem sabido que a LRF, por meio do conceito de RCL, vincula, principalmente, os gastos com o funcionalismo ao desempenho daquele indicador, sem fazer menção a um valor mínimo “desejável”, pelo menos do ponto de vista social, à rubrica investimento.

Segundo, criar uma emenda constitucional que “monitore” o processo orçamentário de modo que o governo não altere as regras da política fiscal nos anos de eleição. Isso poderia ser levado adiante por meio de uma reforma no *modus operandi* do Plano Plurianual, por exemplo. Tufte (1978) sugere ainda priorizar planos orçamentários com periodicidade menor. No caso brasileiro, a LOA poderia trabalhar com algum dispositivo que antecipasse, em anos de eleições, a presença

de ciclos orçamentários nos gastos IGP. Desse modo, a reforma orçamentaria poderia cercear o comportamento oportunista e melhorar o bem-estar das pessoas.

REFERÊNCIAS

ACOSTA-ORMAECHEA, S.; MOROZUMI, A. Can a government enhance long-run growth by changing the composition of public expenditure? **IMF Working Paper**, v. 13, n. 162, jul. 2013.

ALESINA, A.; COHEN, D. G.; ROUBINI, N. Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. **NBER Working Papers Series**, n. 3830, 1991.

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

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

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

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

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

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

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

GONZALES, M. D. L. A. Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico. **Review of Developmental Economics**, n. 6, p. 204-224, 2002.

HIBBS JR., A. D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, n. 71, p. 1467-97, 1977.

JONES, P. M.; MELONI, O.; TOMMASI, M. Voters as fiscal liberals: incentives and accountability in federal systems. **Economics and Politics**, v. 24, n. 2, 2012.

LIMA, P. C. E. **Disciplina Fiscal no Brasil**: atuais instituições garantem equilíbrios permanentes? Disponível em: <
http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIPremio/financas/MH2tefpVIIPTN/resumo.htm. Acesso em: 15 ago. 2015.

KEY JR., V. O. **The responsible electorate**. Cambridge, MA: Belknap.

KLEIN, A. F.; SAKURAI, N. S. **Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy**. Disponível em: <
<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premio-do-ministerio-da-fazenda/resultados-2014/resultado-2a-edicao-do-premio-ministerio-da-fazenda-de-economia>. Acesso em: 10 jul. 2015.

McRAE, D. A political model of business cycle. **Journal of Political Economy**, n. 85, pp. 239-64, 1977.

MENEGUIM, B. F.; BUGARIN, S. M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, n. 5, v. 3, pp. 601-622, 2001.

NASCIMENTO, R. E.; DEBUS, I. Lei Complementar nº 101/200. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 10 jul. 2015.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economics Studies**, n. 42, pp. 169-90, 1975.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **The Economic Effect of Constitutions**. Cambridge: MIT Press, 2003.

PETTERSON-LIBDOM, P. A test of the rational electoral-cycle hypothesis. Disponível em: <[http:// https://ideas.repec.org/p/hhs/sunrpe/2003_0016.html](http://https://ideas.repec.org/p/hhs/sunrpe/2003_0016.html). Acesso em: 15 ago. 2015.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, n. 80, p. 21-36, 1990.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, n. 55, pp. 1-16, 1988.

ROMER, D. **Advanced Macroeconomics**. Boston: McGraw-Hill, 2001.

SAKURAI, N. S.; GREMAUD, P. A. Political business cycle: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, v. 11, n. 1, pp. 27-54, 2007.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: Do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**, n. 90, p. 1367-89, 2006.

SMITH, A. Election timing in majoritarian parliaments. **British Journal of Political Science**, n. 33, p. 397-418, 2003.

SOUZA, S. S. **Ambiente Institucional e Resultados Fiscais**: Os Diferentes Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIpremio/lrf/1lrfXIPTN/resumo.htm> . Acesso em: 10 jul. 2015.

TUFTE, R. E. **Political Control of the Economy**. Princeton: Princeton University, 1978.