

IX ENCONTRO DA ABCP

ELEIÇÕES E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL DINÂMICO DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NOS ESTADOS BRASILEIROS

FRANCISCO JOSÉ SALES ROCHA

Curso de Economia – DEA - FEAACS - Universidade Federal do Ceará

ÁTILA AMARAL BRILHANTE

Curso de Filosofia – ICA - Universidade Federal do Ceará

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL DINÂMICO DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NOS ESTADOS BRASILEIROS

FRANCISCO JOSÉ SALES ROCHA

Curso de Economia – DEA - FEAACS - Universidade Federal do Ceará

ÁTILA AMARAL BRILHANTE

Curso de Filosofia – ICA - Universidade Federal do Ceará

Resumo do trabalho: Os resultados empíricos de dados em painel dinâmico comprovam a existência de ciclos político-orçamentários nos estados brasileiros no período de 1997 a 2009. Ou seja, os governadores dos estados brasileiros, em consonância com os ciclos oportunistas racionais de Rogoff (1990), utilizam política fiscal subótima para dar ao eleitor a impressão de que são competentes no período imediatamente anterior às eleições. Há evidências empíricas fortes de que, *ceteris paribus*, as despesas de investimento têm um aumento relativo de aproximadamente cinco por cento no ano pré-eleitoral e de doze por cento no ano eleitoral, respectivamente. Como estas despesas são as mais visíveis por parte do eleitor, o governante (agente) as realiza com a notória intenção de ganhar popularidade e induzir o eleitor (principal) a que vote nele. Admitindo-se que prevalece no eleitorado a intenção de delegar aos políticos poderes para a promoção do interesse público, seria apropriado a eles buscar a adoção de políticas ótimas do ponto de vista fiscal. Logo, uma adequada delegação de poder supõe a necessidade da implementação de mecanismos de controle social e legal para impedir a condução da execução orçamentária com base no comportamento oportunista dos governantes.

Palavras-chave: Ciclos políticos, principal-agente, problema de delegação, responsabilização.

1 Introdução

Neste artigo busca-se fazer uma verificação empírica, mediante a estimação de dados em painel dinâmico (GMM-DPD), dos ciclos político-orçamentários nos estados brasileiros no período de 1997 a 2009. Logo, este estudo segue de perto a orientação de Rogoff (1990) de que os trabalhos empíricos sobre ciclos políticos deveriam centrar a atenção no poder local (estados e municípios) e que os testes empíricos sobre a existência de ciclos eleitorais (ou ciclos oportunistas) deveriam ter como foco os instrumentos de política orçamentária, como as despesas públicas em bens, serviços e em investimentos, os quais são mais fáceis de serem manipulados pelos governantes (governador ou prefeito) do que os dados dos agregados macroeconômicos, como renda per capita e taxa de desemprego. Considerando, portanto, que o chefe do executivo estadual possui um maior controle sobre as despesas do que sobre as receitas, e que dentro das despesas a rubrica de capital é a que apresenta uma maior possibilidade de controle pelo governador, então essa rubrica terá uma atenção especial nesse trabalho.

Tomando por base a fundamentação teórica da economia política das finanças públicas e o modelo teórico de Rogoff(1990), com pequenas modificações, tem-se por hipótese que a assimetria de informação entre o eleitor (principal) e o eleito (agente) cria condições para que este fomente a geração dos ciclos político-orçamentários ou eleitorais (Ver Persson e Tabellini, 2003). Considera-se, no entanto, que o comportamento oportunista do chefe do executivo gera ineficiência na alocação dos fatores de produção porque se utiliza de políticas fiscais subótimas. Tal ineficiência pode ser corrigida por mecanismos de *accountability*, isto é, mecanismos de controle e responsabilização do poder público que podem contribuir para reduzir as assimetrias de informação entre o eleitor e o eleito. As exigências de cumprimento de leis fundamentadas na filosofia do gasto responsável, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, são exemplos de iniciativas que limitam a possibilidade de utilização de política fiscal subótima nas finanças públicas estaduais.

O motivo do presente trabalho é evidenciar que os ciclos político-orçamentários (ou ciclos eleitorais) geram instabilidade nas despesas de investimento e, conseqüentemente, acarretam ineficiência na alocação de recursos. A comprovação empírica desses ciclos, por meio da análise econométrica, realça a necessidade da adoção de medidas legais, institucionais e de controle social que reduzam a possibilidade de utilização de políticas fiscais subótimas pelo governante na condução das finanças públicas estaduais. Os ciclos eleitorais criam, também, dificuldades de ordem macroeconômica, pois dificultam o cumprimento das metas de superávit primário estabelecidas anualmente pelo governo federal.

O painel de dados que serve de amostra para a análise econométrica aqui desenvolvida é constituído pelos dados de 26 estados brasileiros e do Distrito Federal (27 entidades de corte transversal), no período de 1997 a 2009 (13 anos), o que permite cobrir três anos em que houve eleição para governador no Brasil (1998, 2002 e 2006).

Os dados sobre as finanças públicas das entidades de corte (orçamentos estaduais) foram obtidos das estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As informações sobre as populações dos estados e o deflator - utilizados para transformar as variáveis do painel em variáveis reais per capita -, foram obtidas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2 Ciclos Políticos Oportunistas: revisão da literatura

A literatura econômica apresenta vários modelos que foram desenvolvidos para se analisar o papel de variáveis políticas na geração de ciclos econômicos. Estes modelos procuram estudar como o comportamento do governante pode afetar a dinâmica da atividade produtiva de uma unidade geopolítica (país, estado ou município) de acordo com o interesse de reeleição do mesmo. No geral, esse comportamento do governante se pauta na utilização de políticas monetária ou fiscal subótimas¹, o que gera ineficiência na alocação dos fatores de produção². Dessa forma, esses ciclos econômicos gerados a partir dessa conduta do governante³ são considerados como ciclos políticos oportunistas. Segundo Nakaguma e Bender (2010, p. 4), "...considerando-se a restrição orçamentária intertemporal do governo, os ciclos eleitorais deveriam ser vistos como prejudiciais à economia, constituindo-se em um desvio desnecessário em relação à trajetória ótima dos gastos e do déficit público".

Os modelos de ciclos políticos oportunistas podem ser divididos em tradicionais, onde destaca-se o trabalho seminal de Nordhaus (1975), e racionais, cujo trabalho de Rogoff (1990) é tido como principal referência.

A teoria dos ciclos políticos oportunistas tradicionais, à la Nordhaus, considerava que o eleitor não entendia a dinâmica de funcionamento do processo político-econômico. Pois o mesmo nas suas decisões políticas levava em consideração somente o seu conhecimento sobre o passado e o presente e, também, não tinha conhecimento do processo de manipulação de variáveis e políticas econômicas que ocorrem na estrutura da economia. Essa teoria, portanto, considerava que o eleitor formava as suas expectativas de forma adaptativa⁴ (Nordhaus, 1975, p.182). O governante racional (e oportunista), por sua vez,

¹ Considera-se política fiscal ou monetária subótima, a política pública que é adotada pelo governante sem preocupação com a alocação eficiente dos fatores de produção, como o trabalho e o capital.

² O que contraria o interesse público.

³ Conduta auto-interessada ou oportunista do governante.

⁴ O eleitor era considerado míope, ou seja, incapaz de aprender com seus erros.

utilizava política monetária subótima para aumentar a sua probabilidade de reeleição, da seguinte forma: no período pré-eleitoral, aumenta-se a oferta monetária para estimular o crescimento econômico e, por conseguinte, reduzir o desemprego. Em decorrência desse fato o eleitor reage positivamente nas urnas, já que o mesmo ignora o *trade-off* inflação-desemprego. Porém, logo após a eleição usa-se uma política monetária restritiva para reduzir a inflação, levando a uma maior taxa de desemprego.

A teoria dos ciclos políticos oportunistas racionais rejeita a hipótese de que o eleitor forma as suas expectativas de forma adaptativa. Propugna que o eleitor forma as suas expectativas de forma racional e entende perfeitamente a dinâmica de funcionamento do processo político econômico. Isto resulta, no longo prazo, em uma antecipação das ações e decisões de políticas do governante por parte do eleitor. Anulando, então, a ação oportunista daquele na geração de ciclos econômicos que beneficiem a sua reeleição. Segundo Fialho (1999, p. 138), a existência de ciclos políticos oportunistas no curto prazo, enquanto se consolida o processo de aprendizado do eleitor sobre a dinâmica de funcionamento do sistema político-econômico, se torna uma hipótese mais razoável.

No modelo de Rogoff (1990), considera-se que tanto o eleitor quanto o governante formam as suas expectativas de forma racional. Nesse modelo, no entanto, o governante pode agir de forma oportunista⁵, aproveitando uma situação temporária de assimetria de informação⁶, e, no período pré-eleitoral, utilizar os instrumentos de política fiscal orçamentária - aumentando as despesas públicas em bens e serviços e em transferências e diminuindo o investimento público, uma vez que este último somente se torna visível no período seguinte⁷ -, para estimular o crescimento econômico. Essa conduta do governante levaria a uma resposta positiva nas urnas, mas desequilibraria as contas públicas e, também, geraria ineficiência na alocação dos fatores de produção.

Considera-se aqui que os ciclos político-orçamentários racionais, à la Rogoff, podem ser analisados assumindo-se que o governante é racional, mas levando-se em conta as limitações da racionalidade do eleitor. Logo, o governante (auto-interessado) pode agir de forma oportunista na geração de ciclos econômicos que beneficiem a sua reeleição em detrimento do interesse público. Ou seja, analisando o jogo político à luz da Teoria da Agência (modelo principal-agente), pode-se considerar que o eleitor é o principal e o político eleito/governante é o agente⁸. Portanto, o eleitor (principal) ao eleger determinado político, está delegando a este a tarefa de buscar promover o interesse público. Isto é, o governante

⁵ Gerando os ciclos político-orçamentários.

⁶ “Os eleitores, na maioria das vezes, não são bem informados acerca da competência e desempenho do governo.” (Fialho, 1999, p.139).

⁷ Esta é a forma como o governante sinaliza a sua competência (Veiga e Veiga, 2004, p. 4)

⁸ Para uma análise aprofundada do modelo principal-agente, ver Mas-Collel et al. (1995, p.477-506).

(agente) deve procurar adotar políticas ótimas do ponto de vista fiscal (despesas de investimento, tributação, etc.) e monetário (juros, redesconto, etc.) para garantir ao conjunto da sociedade o melhor resultado em termos de estabilidade monetária, de educação, de saúde, de segurança pública e de infraestrutura. No entanto, considerando que nessa relação entre o eleitor e o governante há uma grande assimetria de informação - pois o governante racional é mais bem informado do processo político-econômico do que o eleitor - pode-se dizer que parte das ações do governante não são observáveis pelo eleitor.

Diante do exposto, considerando a racionalidade limitada do eleitor⁹ e o comportamento auto-interessado¹⁰ do governante racional, tem-se que os ciclos político-orçamentários se desenvolvem da seguinte forma: o governante no período pré-eleitoral se utiliza da política fiscal, aumentando as despesas¹¹ e/ou reduzindo os impostos, para conseguir aumentar a produção no estado e, conseqüentemente, gerar um aumento significativo da demanda por mão-de-obra¹². Em decorrência desse fato o eleitor garante nas urnas a reeleição do governante, pois aquele atribui uma importância significativa ao desempenho da economia no momento de votar. Porém, no período imediatamente após a eleição o governante vencedor do pleito se utiliza da política fiscal, redução das despesas e/ou aumento de impostos, para reduzir o nível da atividade produtiva do estado, o que por sua vez gera uma redução na demanda por mão-de-obra, para combater o desequilíbrio fiscal.

Segundo Rogoff(1990), os ciclos político-orçamentários permitem ao eleitor identificar e eleger o candidato de maior competência. Mas estes ciclos são equilíbrios ineficientes, pois o governante age de forma oportunista na geração do ciclo econômico no estado e utiliza política fiscal subótima.¹³ Isto interfere na alocação eficiente dos fatores de produção e na estabilidade das finanças estaduais. A instabilidade nas despesas de investimentos do governo resulta em superfaturamento e má qualidade das obras realizadas, o que pode comprometer, de forma significativa, o interesse público. Por sua vez, a instabilidade nas finanças públicas estaduais pode levar a dificuldades em se cumprir as metas anuais de superávit primário, o que contribui para aumentar a instabilidade nas despesas de investimento do governo. A utilização dessas despesas para proporcionar um “boom” econômico e desequilibrar as finanças estaduais gera a necessidade de contingenciar despesas de investimentos em infraestrutura no início da gestão seguinte.

⁹ Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, no Brasil 80% do eleitorado não possui ensino médio completo, o que contribui para reforçar a assimetria de informações entre os eleitores e os governante.

¹⁰ Assume-se que o princípio do individualismo metodológico norteia a ação do governante. Portanto, o indivíduo age no sentido de maximizar seus próprios objetivos (no caso, a possibilidade de reeleição) em detrimento do interesse público.

¹¹ Principalmente aumentando as despesas de investimentos que são mais visíveis pelo eleitor.

¹² Sendo esta a forma que o governante utiliza para sinalizar maior competência.

¹³ Esse comportamento do governante caracteriza uma situação de risco moral (Ferreira e Bugarin, 2007).

A realidade da alocação ineficiente de recursos por parte dos governos configura uma situação típica de Problema de Delegação (Araujo e Sanchez, 2005). Ou seja, admitindo que o governante (agente) recebe uma delegação do eleitor (principal) para agir em seu nome em busca do bem comum e que há assimetria de informação no processo político-econômico, então o eleitor, que possui racionalidade limitada, está em desvantagem com relação ao governante, que tem racionalidade mais abrangente. Logo, o governante, agindo de forma auto-interessada utiliza a dinâmica dos ciclos político-orçamentários para garantir a sua reeleição. Em síntese, o eleitor delega ao governante a tarefa de utilizar a política fiscal de forma ótima para alcançar o bem comum, mas essa tarefa não é cumprida. Pois o governante age de forma oportunista para obter ganhos privados, isto é, reeleger-se. O comportamento oportunista do governante na condução das finanças públicas estaduais deve ser combatido pelo eleitor porque é prejudicial a sociedade.

Araújo e Sanchez (2005, p.160) consideram que “o controle sobre a burocracia estatal dependerá da forma como são construídos, em cada sociedade, arranjos institucionais que limitem e constringam os possíveis comportamentos oportunistas dos agentes, pois são as instituições que organizam essas relações.” Portanto, para tentar resolver o Problema de Delegação supracitado e, por conseguinte, reduzir as ineficiências na alocação de recursos geradas na dinâmica de um ciclo oportunista, faz-se necessário estabelecer algumas medidas legais e Mecanismos de Controle que reduzam a possibilidade de utilização de política fiscal subótima pelo governante na condução das finanças públicas estaduais.

No Brasil, há leis que, mesmo que não tenham sido criadas para combater as ineficiências geradas em um ciclo oportunista, podem ser consideradas como exemplo de medidas legais que contribuem para resolver o Problema de Delegação ora em análise. A Constituição Federal de 1988, legislando sobre a execução orçamentária, estabelece em seu art. 167, a proibição de realizar, em cada exercício, operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo lei específica autorizada; a Lei no. 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como lei Eleitoral, proíbe aos agentes públicos condutas que afetem a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Destaca-se a proibição da realização de transferência voluntária nos três meses que antecedem o pleito; e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei complementar no. 101, de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre a tributação e o orçamento e estabelece normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de poder. Nessa Lei os entes federados passam a ter um limite máximo para a sua dívida e, por conseguinte, restrições para a realização de novas operações de crédito, principalmente em anos eleitorais.

As sociedades devem criar e aperfeiçoar mecanismos de controle capazes de resolver o Problema de Delegação resultante da utilização de política fiscal para gerar ciclos

oportunistas. Tais mecanismos pressupõem um sistema democrático que garanta as liberdades de opinião, associação, informação e a imprensa livre (O'Donnel, 1998), o que é essencial para tornar os eleitores mais informado e reduzir a assimetria de informação entre eles e os governantes.¹⁴ As eleições são, indubitavelmente, instâncias de controle da sociedade em relação aos governantes. Há, contudo, além delas um vasto leque de mecanismos de responsabilização (*accountability*) destinados a por limites e demandar esclarecimentos dos poderes instituídos. A *accountability* vertical diz respeito aos mecanismos de controle da sociedade em relação ao governante e a *accountability* horizontal diz respeito ao controle do governante pelas instituições do próprio estado.

A questão da *accountability* vertical, como mecanismo de controle social para coibir a ação de governantes na geração de ciclos oportunistas, está diretamente relacionada às ideias que norteiam os estudos que analisam os ciclos políticos com base nos modelos de controle eleitoral¹⁵. Pois, esses modelos partem da hipótese de que os governantes são oportunistas e consideram as eleições como um instrumento de controle à disposição dos eleitores. Dessa forma, a causa, em parte, dos ciclos eleitorais seria a incapacidade do eleitorado em identificar e punir manipulações fiscais oportunistas dos governantes, o que caracterizaria um monitoramento político (*accountability* vertical) inadequado do eleitor (Nakaguma e Bender, 2010, p.4). Logo, pode-se dizer que nos modelos de controle eleitoral ocorre um problema de “*moral hazard*” na relação principal(eleitor)-Agente(governante)¹⁶. Como foi dito anteriormente, esse problema pode ter seus efeitos negativos sobre a eficiência alocativa, mas podem ser mitigados caso o eleitor se torne mais bem informado do processo político-econômico e, em razão disso, puna os governantes oportunistas.

A *accountability* horizontal, no entanto, é a forma de se controlar a ação oportunista do governante por meio dos mecanismos de limitação e controle que se formam na estrutura institucional do Estado, como o controle mútuo entre os três poderes, isto é, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Porém, outras instituições do sistema político também podem fazer parte desse mecanismo de controle. No Brasil, por exemplo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas exercem um papel importante nesse tipo de controle, pois as ações dos mesmos podem, a partir da análise das contas públicas, auxiliar na identificação de possíveis condutas oportunistas de governantes que conseguem a reeleição, utilizando política fiscal subótima, àscustas do interesse público. No entanto, para que esses mecanismos de controle apresentem os resultados esperados, faz-se necessário “a existência de instituições, agências e órgão estatais detentores de poder, legal e de fato, de

¹⁴ Com a obtenção de informações mais compatíveis com a realidade.

¹⁵ Para uma melhor compreensão de modelos de controle eleitoral ver Besley e Case (1995).

¹⁶ Para uma análise formal do problema de “*moral hazard*” na relação principal-agente ver Mas-Collel (1995, p. 478-488).

realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado.” (Araújo e Sanchez, 2005, p.142).

No trabalho ora em elaboração busca-se fazer não só uma análise positiva da existência de ciclos oportunistas, mas também uma análise normativa, ao se apontar o uso da *accountability* vertical e horizontal como instrumentos que podem ser utilizados para mitigar os efeitos negativos da ação oportunista de governantes sobre a eficiência econômica e, conseqüentemente, sobre o bem estar social nos estados brasileiros.

3 Especificação do Modelo Econométrico

A mensuração do impacto de fatores eleitorais nas finanças públicas dos estados brasileiros será feita ao se testar, com base em estimação de modelo econométrico de dados em painel dinâmico, as hipóteses da existência de ciclos político-orçamentários no âmbito das despesas orçamentárias estaduais.

Dessa forma, será estimado um primeiro modelo cuja variável dependente é a Despesa Total (DESPTOT). Tem-se por hipótese que está variável apresenta baixa margem de manobra oportunista, dado o peso da folha salarial em sua composição. Portanto, considera-se que as Despesas de Capital (DESPK) e, dentro dessas, a rubrica Despesas de Investimento (DESPINV) estão mais sujeitas às manipulações oportunistas do governante. Logo, é factível supor que a evidência empírica de ciclos político-orçamentários seja maior nesses dois últimos tipos de despesas. Assim, no segundo modelo empírico a ser testado tem-se como variável dependente DESPK e no terceiro modelo DESPINV. Essas variáveis, assim como as demais utilizadas no trabalho, serão apresentadas em termos reais per capita. Ou seja, para cada estado, os valores nominais dessas variáveis foram divididos pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano base de 1997 e depois pela sua população total.

Nos modelos supracitados serão usadas as seguintes variáveis explicativas:

- 1) Valores defasados da variável dependente, de forma a se considerar a componente autoregressiva da série temporal;
- 2) Transferências Totais (TRANSFTOT) que o estado i recebe no ano t . Dado a importância dessa variável na receita dos estados, espera-se que a mesma tenha influência positiva e significativa sobre DESPTOT no primeiro modelo; e Transferências de capital (TRANSFK) que o estado i recebe no ano t . Dado a importância dessa variável na receita dos estados, espera-se que maiores transferências permitam maiores despesas de capital (DESPK) e de investimento (DESPINV), no segundo e terceiro modelo, respectivamente;

- 3) Ano Pré-Eleitoral (ANOPRE) é uma variável binária que assume o valor um em ano anterior à eleição para governador e zero caso contrário. Com esta variável testa-se a hipótese de que em ano pré-eleitoral a despesa total, de capital e de investimento são maiores, comparativamente à média amostral das mesmas. Logo, espera-se um sinal positivo e significativo para a estimativa da variável em questão, principalmente no terceiro modelo;
- 4) Ano Eleitoral (ANOE) é uma variável binária que assume o valor um em ano de eleição para governador e zero caso contrário. Com esta variável testa-se a hipótese de que em ano eleitoral a despesa total, de capital e de investimento são maiores, comparativamente à média amostral das mesmas. Logo, espera-se um sinal positivo e significativo para a estimativa da variável em questão (Ver Veiga e Veiga, 2004).

O modelo econométrico de Dados em Painel Dinâmico (DPD) utilizado neste artigo toma por base Arellano e Bond (1991), onde esses autores desenvolveram um estimador de Método de Momentos Generalizados (*Generalized Method of Moments-GMM*) cuja equação dinâmica é dada por:

$$\Delta y_{it} = \Delta \sum_{j=1}^p \alpha_j y_{i,t-j} + \Delta X'_{it} \beta + \Delta \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T$$

Sendo y_{it} : variável dependente; P : número de valores defasados da variável dependente; X'_{it} : vetor de variáveis explicativas; β : vetor de parâmetros a ser estimado; ε_{it} : erro aleatório.

O modelo acima pode ser estimado por variáveis instrumentais (VI), método de estimação GMM-DPD (Generalizado Método dos Momentos-Dados em Painel Dinâmico), gerando estimações consistentes com os parâmetros do modelo. Os instrumentos válidos são: os níveis da variável dependente e seus valores defasados (y_{i1}, \dots, y_{it-2}); os níveis das variáveis endógenas e seus valores defasados (x_{i1}, \dots, x_{it-2}); os níveis das variáveis exógenas e seus valores defasados (x_{i1}, \dots, x_{it-1}); ou as primeiras diferenças das variáveis exógenas.

4 Resultados empíricos

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nos modelos econométricos descritos na seção anterior. Observa-se que a despesa total média é R\$ 915,44; a despesa de capital média é R\$157,53; e a despesa de investimento média é R\$99,95. No que diz respeito as transferências, tem-se que as médias das transferências totais e de capital são, respectivamente, R\$395,01 e R\$17,87.

TABELA 1: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Variáveis	Nº Obs.	Média	Mínimo	Máximo	Desvio-Padrão
Despesa Total (DESPTOT)	351	915,44	0000,00	3009,00	442,44
Despesas de Capital (DESPK)	351	157,53	19,00	762,00	110,06
Despesas de Investimento (DESPINV)	351	99,95	5,00	699,00	94,44
Transferências Totais (TRANSFTOT)	351	395,01	71,51	1944,64	376,24
Transferências de Capital (TRANSFK)	351	17,87	0,00	262,00	32,36
Ano Pré-Eleitoral (ANOPRE)	351	0,23	0,00	1,00	0,42
Ano Eleitoral (ANOE)	351	0,23	0,00	1,00	0,42

FONTE: Os autores, com base nas informações contidas nas estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: Os valores das variáveis de despesas e de transferências estão em reais, a preços de 1997, por habitante.

Na tabela 2 são apresentados os resultados das regressões estimadas para os três modelos descritos na seção anterior usando GMM-DPD (Generalizado Método dos Momentos-Dados de Painel Dinâmico). As estatísticas-t são expostas entre parêntesis e a significância estatística é assinalada com asteriscos. As duas últimas linhas da tabela apresentam, respectivamente, o número de observações e o número de estados no modelo estimado.

TABELA 2: CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NAS FINANÇAS DOS ESTADOS BRASILEIROS

	DESPTOT (MODELO 1)	DESPK (MODELO 2)	DESPINV (MODELO 3)
DESPTOT (-1)	0,3778 (8,35) ^{***}	-----	-----
DESPK (-1)	-----	0,3575 (65,76) ^{***}	-----
DESPINV (-1)	-----	-----	0,3260 (60,19) ^{***}
TRANSFTOT	0,9713 (279,22) ^{***}	-----	-----
TRANSFK	-----	1,0581 (15,45) ^{***}	1,091 (13,73) ^{***}
ANOPRE	-22,0561 (-7,57) ^{***}	-3,6626 (-3,46) ^{***}	5,2011 (23,24) ^{***}
ANOE	-11,4279 (-3,76) ^{***}	22,6601 (20,05) ^{***}	11,8535 (12,04) ^{***}
Nº de OBS.	297	297	297
Nº de ESTADOS	27	27	27

FONTE: Os autores, com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Notas: - Estimação dos Modelos via GMM-DPD (Generalizado Método dos Momentos-Dados em Painel Dinâmico), usando o programa EViews;

- Estatísticas-t entre parêntesis. Nível de significância para a qual a hipótese nula é rejeitada:

***, 1%; **, 5%; e *, 10%.

O valor defasado um período da variável dependente é estatisticamente significativo a 1% em todos os modelos estimados, o que mostra a importância da componente autoregressiva da série temporal na especificação dos modelos em estudo. Os coeficientes estimados das transferências totais (TRANSFTOT) e de capital (TRANSFK) têm sinais positivos e são estatisticamente significativos a 1%, em todos os modelos. Este resultado está de acordo com a teoria, pois mostra que: quanto maiores forem as transferências que um estado recebe em um dado ano, maiores serão as suas despesas.

No Modelo 1, que tem como variável dependente a despesa total (DESPTOT), não há evidências de ciclos oportunistas, pois as variáveis explicativas ano pré-eleitoral (ANOPRE) e ano eleitoral (ANOE), ambas estatisticamente significativas a 1%, apresentam sinal negativo, o que significa que tanto no ano pré-eleitoral quanto no ano eleitoral as despesas totais são menores do que sua média amostral. Este resultado, a princípio, não está coerente com a teoria dos ciclos político-orçamentários. Porém, como foi explicitado na seção anterior, a despesa total apresenta baixa margem de manobra oportunista, dado o peso da folha salarial em sua composição. Logo, considera-se que as manipulações oportunistas do governante sejam mais factíveis de ocorrer sobre as variáveis dependentes despesa de capital (DESPK), Modelo 2, e despesas de investimento (DESPINV), Modelo 3.

No Modelo 2, que tem como variável dependente a despesa de capital (DESPK), há evidências de ciclo político oportunista, pois as variáveis explicativas ANOPRE e ANOE são estatisticamente significativas a 1%. A variável ANOPRE apresenta sinal negativo indicando que no ano pré-eleitoral as despesas de capital são contingenciadas em torno de 2,3%, comparativamente à sua média amostral; e a variável ANOE apresenta sinal positivo, mostrando que no ano de eleição, mantendo tudo mais constante, as despesas de capital aumentam cerca de R\$22,66, a preço de 1997, por habitante, um aumento relativo (comparando com a média amostral dessa variável) de 14,48%.

No Modelo 3, que tem como variável dependente a despesa de investimento (DESPIINV), há forte evidência empírica de ciclo político oportunista nas finanças dos estados brasileiros, o que se explica pela maior margem de manobra eleitoreira que esta variável está sujeita. Os resultados mostram que, tudo mais constante, as despesas de investimento têm um aumento relativo (comprado com sua média amostral) de 5,2% no ano pré-eleitoral e de 11,86% no ano eleitoral, respectivamente. Ou seja, como alguns investimentos levam alguns meses para ser concluídos, e as obras se tornarem visíveis para o eleitor (principal), o governante (agente) já começa a aumentar as despesas de investimento no ano pré-eleitoral, sendo estas despesas ainda mais ampliadas no ano de eleição.

5 Conclusão

Os resultados empíricos comprovam a existência de ciclos político-orçamentários (ciclos eleitorais) nos estados brasileiros no período em análise. Ou seja, os governadores dos estados brasileiros, em consonância com os ciclos oportunistas racionais de Rogoff (1990), utilizam política fiscal subótima para dar ao eleitor a impressão de que são competentes no período imediatamente anterior às eleições. Há evidências empíricas fortes de que, *ceteris paribus*, as despesas de investimento têm um aumento relativo (comprado com sua média amostral) de 5,2% no ano pré-eleitoral e de 11,86% no ano eleitoral, respectivamente. Como estas despesas são as mais visíveis por parte do eleitor, o governante (agente) as realiza com a notória intenção de ganhar popularidade e induzir o eleitor (principal) a que vote nele. Admitindo-se que prevalece no eleitorado a intenção de delegar aos políticos poderes para a promoção do interesse público, seria apropriado a eles buscar a adoção de políticas ótimas do ponto de vista fiscal. Logo, uma adequada delegação de poder supõe a necessidade da implementação de mecanismos de controle social e legal para impedir a condução da execução orçamentária com base no comportamento oportunista dos governantes.

As medidas legais a que foram feitas referências no corpo do texto são de grande importância para disciplinar o uso do dinheiro público, mas não podem ser dissociadas dos mecanismos de *accountability* vertical e horizontal. Eles permitem que o eleitor se torne mais bem informado e faça uma escolha eleitoral mais refletida. E mais: permitem que exerça um controle mais permanente sobre as ações do poder público tanto a partir de pressões de fora do estado como também de esforços para cooperar com os órgãos públicos de controle. É mister que o instituto jurídico de delegação de poder esteja associado a toda uma sistemática de controle do poder delegado sob pena de se inviabilizar a promoção do bem estar social.

Do que foi dito, deduz-se que a mediação da política é essencial para a renovação da administração pública. Daí a necessidade de se tomar cuidado com o fenômeno sociológico do individualismo, o qual se define como a disposição pacífica dos indivíduos de ficarem restritos à esfera da família e alheios à vida pública. A indiferença dos cidadãos para com as questões públicas inviabiliza a formação de associações voluntárias, grupos de pressão e outros corpos intermediários da sociedade, que podem desempenhar o papel de instâncias de controle das ações do poder público. Onde escasseiam as virtudes cívicas, proliferam os vícios da administração pública, pois esta fica privada das pressões e das críticas, que são as verdadeiras fontes dos estímulos necessários para o seu aperfeiçoamento. A melhor forma de combater o individualismo é convencer o cidadão de que a preservação do seu espaço de vivência pessoal e familiar depende do seu engajamento para impedir a deterioração da administração pública.

6 Referências bibliográficas

- ARAÚJO, M. e SANCHEZ, O. A. A Corrupção e os Controles Internos do Estado. **Lua Nova**, 65: 137-173, 2005.
- ARRETCHE, M. e RODDEN, J. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, v.47, n.3, 2004.
- BALTAGI, B.H. **Econometric Analysis of Panel Data**. John Wiley & Sons, 2008.
- BESLEY, T. e CASE, A. Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting and yardstick competition. **American Economic Review**, v. 85, p. 25-45, 1995
- CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos Traduzi-la para o Português?. **Revista de Administração pública**, 24(2), Rio de Janeiro, FGV, 1990.
- COSSÍO, F. A. B. O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos. **Anais do XXVIII Encontro da ANPEC**, CD-ROM, Campinas, São Paulo, 2000.
- FERREIRA, I. F. S. e BUGARIN, M. S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **RBE**, v.61, n.3, p. 271-300, 2007.

- FIALHO, T. M. M. Ciclos Políticos: uma Resenha. **Revista de Economia Política**, v.19, n.2, 1999.
- MAS-COLLEL, A., WHISTON, M. e GREN, J. R. (1995). **Microeconomic Theory**. New York: Oxford University Press, 1995.
- MELO, M. Governance e Reforma do Estado: O paradigma agente x principal. **Revista do Serviço público**, Brasília: v.120, ENAP, 1996.
- MENEGUIN, F. B. e BUGARIN, M. S. Reeleição e Política Fiscal: um Estudo dos Efeitos da Reeleição nos Gastos Públicos. **Economia Aplicada**, v.5, n.3, p. 600-22, 2001.
- NAKAGUMA, M. Y. e BENDER, S. Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: Um estudo Sobre o Comportamento do Eleitorado Brasileiro. **RBE**, v.64, n.1, p. 3-24, 2010.
- O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas poliarquias. **Lua Nova**, v.44, 1998.
- PERSON, T. e TABELLINI, G. Do Electoral Cycles Difer Across Political Systems?. **IGIER**, Working papers, 232, 2003.
- ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. **The American Economic Review**, v.80, p.21-36, 1990
- SAKURAI, S. N. Testando a Hipótese de Ciclos Eleitorais racionais nas Eleições dos Municípios paulistas. **Est. Econ.**, São Paulo, v.35, n.2, p. 297-315, 2005.
- SAKURAI, S. N. e MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal Policy and Reelection in Brazilian Municipalities. **Public Choice**, v. 137, p. 301-314, 2008.
- TUFTE, E. **Political Control of the Economy**. Princeton, N. J. Princeton University Press, 1978.
- VEIGA, L. G. e VEIGA, F. J. Ciclos Político-Econômicos nos Municípios Portugueses. *II Conferência do Banco de Portugal. Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*. Universidade do Minho, 2004.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge: MIT press, 2002.