



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA - MPE

ADEMIR MOURA DE SOUSA JÚNIOR

GASTO TRIBUTÁRIO E CICLOS POLÍTICOS NO BRASIL – UMA ANÁLISE
PARA O PERÍODO DE 1997 A 2018

FORTALEZA

2019

ADEMIR MOURA DE SOUSA JÚNIOR

GASTO TRIBUTÁRIO E CICLOS POLÍTICOS NO BRASIL – UMA ANÁLISE PARA O
PERÍODO DE 1997 A 2018

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Economia do Departamento de Economia da Universidade Federal do Ceará/CAEN, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia, Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Professor Dr. Paulo de Melo Jorge Neto.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S696g Sousa Júnior, Ademir Moura de.
Gasto tributário e ciclos políticos no Brasil : Uma análise para o período de 1997 a 2018 / Ademir Moura de Sousa Júnior. – 2019.
34 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto.
1. Gasto tributário. 2. Ciclo político. 3. Sistema tributário. I. Título.

CDD 330

ADEMIR MOURA DE SOUSA JÚNIOR

GASTO TRIBUTÁRIO E CICLOS POLÍTICOS NO BRASIL – UMA ANÁLISE PARA O
PERÍODO DE 1998 A 2018

Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Pós-Graduação em Economia -
CAEN, da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial para a obtenção do grau
de Mestre em Economia. Área de
concentração: Economia do Setor Público

Aprovada em: 27/08/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto (Orientador)
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. Nicolino Trompiere Neto
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. Rodolfo Herald da Costa Campos
Universidade Federal do Ceará-UFC

RESUMO

A Teoria dos Ciclos Políticos pressupõe que os governantes, sabendo da influência que a situação econômica tem sobre a decisão de votos dos eleitores, interferem no andamento da economia através de manipulações das variáveis macroeconômicas e de instrumentos de política fiscal, com objetivo de maximização de votos. Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo principal, analisar empiricamente se existem evidências de oportunismo político quando das concessões de benefícios fiscais implementados por desonerações tributárias ocorridas durante os governos dos presidentes da república Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Para tanto, analisou-se empiricamente os Gastos Tributários – GT no intervalo temporal de 1997 a 2018, relacionando-os com os respectivos períodos eleitorais. Foram estimadas dez regressões para cada um dos principais impostos administrados pela Secretaria da Receita Federal, adotando-se a mesma forma funcional para cada um deles. Como resultado, apenas a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido - CSLL apresentou-se estatisticamente significativa na direção da ocorrência de ciclo político. Observou-se também a existência de uma correlação muito forte entre os tributos incidentes sobre a atividade empresarial.

Palavras-chave: Gasto tributário. Ciclo político. Sistema tributário.

ABSTRACT

The Theory of Political Cycles proposes that governing authorities, knowing the influence that the economic situation has on the vote decision of the voters, interfere in the economic course by manipulating macroeconomic variables and fiscal policy instruments with the goal of votes maximization. In that context, this dissertation has as main goal to analyze empirically if there are evidences of political opportunism in the concession of fiscal benefits implemented by tax exemptions occurred during the governments of the brazilian presidents Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff. To do so we empirically analyzed tax expenditures in the space of time between 1998 and 2018, relating them to the respective election periods. Ten regressions were estimated for each of the main taxes administered by the Federal Revenue Secretariat, adopting the same functional form for each of them. As a result, only the “Social Contribution on Net Profit” (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido - CSLL) was statistically significant in the direction of the political cycle. It was also observed that there is a very strong correlation between taxes levied on business activity.

Keywords: “Tax-Expense”, Political Cycle. Tax System.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ciclos Políticos Econômicos	13
Tabela 2 – Impostos componentes do Demonstrativo do Gasto Tributário – DGT	19
Tabela 3 – Estatísticas Descritivas do GT total, por governo e período eleitoral. (R\$ Milhões).	21
Tabela 4 – Correlação entre o Gasto Tributário por Imposto.....	26
Tabela 5 – Resultados da Estimação.	30

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gasto Tributário Anual 1997 a 2018.....	20
Gráfico 2 – Gasto Tributário Total Por Tributo de 1997 a 2018.....	21
Gráfico 3 – Distribuição do GT para cada Imposto (R\$ Milhões).....	23
Gráfico 4 – Box-Plot: Gasto Tributário por imposto e governo.....	23
Gráfico 5 – Gasto Tributário por Imposto e Região (R\$ Milhões).	25
Gráfico 6 – Taxa de Crescimento anual do Gasto Tributário por Imposto e Região.	26

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CPE	Ciclo Político Econômico
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DGT	Demonstrativo Anual dos Gastos Tributários
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDAP	Fundo de Desenvolvimento de Atividades Portuárias
GMM	Método dos Momentos Generalizados
GT	Gasto Tributário
II	Imposto sobre Importação
IPI_I	Imposto sobre Produtos Industrializados Operações Internas
IPI_V	Imposto sobre Produtos Industrializados Vinculado à Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IRPF	Imposto sobre a Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIS-PASEP	Programa de Integração Social
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PREV	Contribuição para a Previdência Social
RFB	Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	Gastos Tributários	11
2.2	Ciclos Políticos Econômicos	12
2.2.1	Modelo Oportunista Tradicional.....	14
2.2.2	Modelo Partidário Tradicional.....	15
2.2.3	Modelo Oportunista Racional	16
2.2.4	Modelo Partidário Racional.....	17
2.2.5	Evidências Empíricas de Ciclos Político-Econômicos	18
3	BASE DE DADOS	19
4	METODOLOGIA.....	27
5	RESULTADOS	29
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
	REFERÊNCIAS	32
	ANEXOS	34
	Anexo A – Testes Estatísticos	Erro! Indicador não definido.

1 INTRODUÇÃO

No período de 1997 a 2018, a renúncia fiscal no Brasil representou um Gasto Tributário (GT) acumulado superior a três trilhões de reais, a preços constantes de 2018, considerando apenas os dez principais tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB), e que serão objeto de investigação desta pesquisa. A título de comparação, segundo o Demonstrativo de Gastos Tributários da RFB, a desoneração fiscal saltou de 75,33 em 1997, para 283,45 bilhões de reais, em 2018, representando um crescimento relevante, cuja variação foi de 1,85% para 3,97% em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB).⁷

Esta desoneração consiste em abdicar total ou parcialmente do que poderia ser arrecadado, sendo comparada como uma espécie de gasto público indireto, o que fez com que a literatura e comunidade internacional adotasse a expressão gasto tributário (VILLELA L.; LEMGRUBER A.; JORRAT; M., 2009).

No que tange ao governo brasileiro, as justificativas deste aumento pautam-se em aspectos ligados ao crescimento de determinados segmentos empresariais, do desenvolvimento de uma região específica, atividades filantrópicas e religiosas. No entanto, é possível que haja também interesses meramente políticos na definição dos setores beneficiados. Neste sentido, esta pesquisa pauta-se no seguinte questionamento: como o GT pode ser aliado ao favorecimento de setores econômicos e sociais desencadeando em vantagens eleitorais?

Dessa forma, aliam-se ao arcabouço teórico de GT os pressupostos elaborados pela teoria de Ciclo Político-Econômico (CPE). A teoria assinala que os governos podem manipular variáveis econômicas com o intuito de gerar uma percepção de bem-estar dos eleitores e conseqüentemente aumentar a probabilidade de que sejam reeleitos ou que mantenham seus partidos no poder (NORDHAUS, 1975; ALESINA, 1987; ROGOFF, 1990).

Diante deste cenário, buscou-se identificar a presença, ou não, de Ciclo Político-Econômico (CPE) quando das renúncias fiscais ocorridas durante os sufrágios eleitorais em que foram eleitos os presidentes da república Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Montou-se um painel com os gastos tributários, a nível regional, entre os anos de 1997 e 2018. Foram incluídas *dummies* para cada período eleitoral e cada chefe do executivo federal. Estimou-se um modelo *pooled* e erros robustos, escolha embasada pelos testes de Chow e Breusch Pagan. Foram estimadas dez regressões para cada um dos principais impostos administrados pela Secretaria da Receita Federal, adotando-se a mesma forma funcional para cada um deles. Como resultado, apenas a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido - CSLL

apresentou-se estatisticamente significativa na direção da ocorrência de ciclo político.

Além desta introdução, esta pesquisa se divide em mais cinco capítulos. No capítulo 2 são apresentados conceitos inerentes ao gasto tributário e o referencial teórico sobre CPE. No seguinte, é apresentada a base de dados utilizada e suas fontes. O capítulo 4 detalha acerca da metodologia utilizada. O quinto exhibe os resultados da pesquisa. Por fim, são feitas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gastos Tributários

O sistema tributário fornece as receitas para o financiamento das ações e políticas públicas que são executadas por meio do gasto público. De um modo geral, os países adotam como base de incidência tributária a renda, o consumo e o patrimônio de seus cidadãos. A estrutura tributária deve atender as premissas da eficiência, da equidade e da simplicidade, implicando que os impostos sejam arrecadados com a menor interferência nas decisões das pessoas. A equidade induz tributar da mesma forma as pessoas que tenham a mesma capacidade, e do mesmo modo tributar mais as pessoas maior capacidade contributiva. A simplicidade do sistema tributário também deve ser adotada para redução dos custos associados ao cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias, contribuindo para reduzir a evasão e elisão fiscal. (VILLELA; LEMGRUBER; JORRAT, 2009).

Ações governamentais podem ser indiretamente implementadas por meio do próprio sistema tributário, quando o governo concede desoneração ao setor privado, tendo como objetivos incentivar determinados segmentos econômicos, prover o crescimento regional, estimular o emprego, compensar determinados contribuintes por serviços prestados à sociedade e que são oferecidos de forma precária pelo Estado, dentre outros, constituindo-se como alternativa para o desenvolvimento econômico e social. (DGT, PLOA 2018).

Esta desoneração consiste em abdicar total ou parcialmente do que poderia ser arrecadado, sendo comparada como uma espécie de gasto público indireto, o que fez com que a literatura e comunidade internacional adotasse a expressão gasto tributário. (DGT, PLOA, 2018).

A Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, define gastos tributários como *“gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.”* (DGT, PLOA, 2018, p. 09).

Em atendimento ao disposto no § 6º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, a RFB elabora anualmente o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – DGT, indicando regionalmente o montante da renúncia fiscal concedida por meio das anistias, isenções,

reduções de alíquotas, remissões, subsídios e benefícios de natureza, financeira e creditícia, adotando como metodologia para o cálculo dos gastos tributários:

[...] a apuração do tributo segundo as regras gerais de incidência uma vez identificadas as medidas desonerativas que se enquadram no conceito de gasto tributário, identifica-se a hipótese do fato gerador do tributo, qual seria a base de cálculo tributável e as alíquotas aplicáveis. A partir daí é construída uma simulação de tributação que estima o montante de tributos que seria devido caso fossem aplicados os parâmetros normais de tributação à situação desonerada (DGT, PLOA, 2018, p. 34).

Santana *et al.* (2016), analisa o custo da decisão entre autorizar o gasto público ou a renúncia de receita, e o efeito desta decisão no crescimento econômico no âmbito da implementação do FUNDAB no Estado do Espírito Santo.

Em *Los Presupuestos de Los Gastos Tributários*, Villela, Lemgruber e Jorrat (2009), em atendimento à demanda do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), trazem conceitos e os principais desafios para estimar as desonerações fiscais conforme os procedimentos adotados por países da OCDE e da América Latina, considerando seus efeitos negativos sobre a transparência, a eficiência e a equidade dos sistemas tributários.

Andreazzi, Sicsu e Holguin (2014) abordam o gasto tributário sob a ótica conceitual e da experiência internacional, tais como as dificuldades para a elaboração de estimativas apropriadas de perdas de recursos públicos e a necessidade de implantação de mecanismos apropriados de controle e avaliação.

2.2 Ciclos Políticos Econômicos

O pressuposto fundamental da Teoria dos Ciclos Políticos Econômicos (CPE) é investigar a interação existente entre a ciência política e a ciência econômica, onde são considerados o comportamento dos agentes político-partidários, dos eleitores, e os resultados econômicos e fiscais no âmbito institucional do Estado.

A literatura dos ciclos políticos, destaca que a evolução da economia exerce pressão sobre o setor político, que por sua vez também influencia fortemente o desempenho da economia. Neste sentido, Coelho (2004, p. 14), acrescenta que:

[...] A opinião pública representa, nesta relação, o pêndulo que equilibra a correlação de forças entre ambos os sectores. A avaliação pela opinião pública, quer do desempenho económico quer do desempenho político define, pelo menos parcialmente, a evolução de ambos os sectores.

Oscilações em variáveis macroeconômicas vêm sendo observadas pela doutrina para identificar características semelhantes decorrentes das ações empreendidas pelo gestor público em períodos eleitorais. Puchale (2019, p. 17) cita que Kalecki (1943) e Downs (1957) passaram a questionar se as mudanças na economia estariam vinculadas a fatores puramente econômicos ou se seriam motivadas também por fatores políticos, onde estão presentes os propósitos individuais dos governantes e/ou dos programas ideológicos dos partidos que representam, onde objetivamente buscam a maximização do número de votos. Segundo Puchale (2019, p. 17) a decisão do agente público e sua ideologia partidária afeta a condução da economia e todo o ambiente político social, na medida em que são adotadas medidas macroeconômicas expansionistas no período pré-eleitoral e ações de contenção no período pós eleições, evidenciando por esta abordagem a existência de um ciclo econômico entre os períodos eletivos. Na mesma direção Fialho (1999, p. 132) afirma que:

[...] a economia apresenta uma tendência cíclica antes das eleições – traduzida no decréscimo da taxa de desemprego e no aumento do produto e/ou da renda reais – que resulta do ‘esforço’ dos dirigentes políticos (ou do governo) para criar condições econômicas favoráveis, capazes de influenciar, positivamente, o resultado eleitoral.

Kalecki (1943), Akerman (1947) e Downs (1957) foram os precursores da ideia de que os ciclos econômicos são influenciados também por variáveis políticas, na medida em que o governante age racionalmente objetivando maximizar seu desempenho eleitoral e por consequência manter se no poder (COELHO, 2004).

A partir da década de 1970 se inicia discursão mais acentuada acerca dos CPE, em que são desenvolvidos modelos que pressupõem o comportamento e as expectativas dos agentes, através de quatro abordagens, divididas em duas fases, conforme Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Ciclos Políticos Econômicos

Fase	Hipóteses	Modelo do Ciclo Político	Autor
1ª Fase	Expectativa adaptativa	Oportunista Tradicional	Nordhaus (1975); MacRae (1977); Tufte (1978)
		Partidário Tradicional	Hibbs (1977)
2ª Fase	Expectativa racional	Oportunista Racional	Rogoff e Sibert (1988); Rogoff (1990); Persson e Tabellini (1990)
		Partidário Racional	Alesina (1987)

Fonte: Adaptado de Puchale (2019)

2.2.1 *Modelo Oportunista Tradicional*

Os primeiros trabalhos que desenvolveram modelos relacionados a ciclos políticos e a ciclos econômicos foram apresentados por Nordhaus (1975) e MacRae (1977). Baseado no *trade-off inflação-desemprego*, Nordhaus (1975) define que o sistema econômico está representado por uma curva de *Phillips* pelas expectativas de inflação, e que os eleitores valorizam positivamente um nível mais alto de emprego e negativamente uma taxa mais alta de inflação. E ainda pressupõe que os políticos objetivam manter-se no poder através da maximização dos votos. Por serem detentores de informações sobre as suas próprias preferências e sobre o funcionamento da economia, manipulam variáveis macroeconômicas a fim de estimular a demanda agregada antes das eleições. Por outro lado, considera que as expectativas dos eleitores são adaptativas. Fialho (1999, p. 4) cita Nordhaus (1975), onde afirma que “os eleitores são míopes” – ou “tem uma memória cadente de eventos passados”, significando que não se apercebem do correto funcionamento da economia, bem como da natureza oportunista no comportamento político, tomando suas decisões de voto apenas baseado no momento presente ou subjacente às eleições.

Além dos pressupostos comportamentais acima descritos, o modelo de Nordhaus (1975) afirma que os eleitores são iguais, retrospectivos e preferem um cenário de crescimento econômico elevado, baixos níveis de inflação e de desemprego, estabelecendo ainda que o sistema político é composto por dois partidos idênticos, um no governo e outro na oposição, e que o partido no poder consegue controlar variáveis agregadas, na implementação de sua política econômica.

Neste contexto, Nordhaus (1975) pauta um modelo de CPE oportunista em que os políticos incentivam os eleitores e estão dispostos a implementar políticas orçamentárias expansivas ou adiar aumento de impostos, estimulando a demanda agregada, alavancando o crescimento econômico e reduzindo o desemprego durante o período pré-eleitoral. Após as eleições ocorre o oposto, como a redução dos gastos públicos, e a adoção de medidas fiscais e monetárias mais ortodoxas.

MacRae (1977), adotando as mesmas premissas do modelo de Nordhaus (1975), acrescentou que se poderia observar um comportamento racional por parte do eleitor, considerando que quanto mais elevadas as taxas de inflação e de desemprego, maior será a quantidade de votos destinados ao opositor. Neste sentido, explicita a motivação do político em permanecer no poder minimizando a perda de votos quando estabelece um ponto ótimo no curto prazo para as duas variáveis. Nunes (2018, p. 65) aborda que MacRae (1977):

[...] inova ao considerar o comportamento racional e estratégico dos eleitores sobre a perda de votos do governante. Se a hipótese de miopia for relaxada, o comportamento racional do partido de governo conduzirá a economia a um equilíbrio ótimo do ponto de vista social (pleno emprego e preços estáveis).

Tufte (1978), utiliza-se das mesmas premissas incorporadas aos modelos anteriores, acrescentando ao *trade-off* inflação-desemprego elementos que possam identificar a utilização da política fiscal como instrumento oportunista na consecução de objetivos eleitorais. Segundo o autor, políticas fiscais expansionistas que elevam a renda real no curto prazo, como aumento das transferências do governo e adiamento na elevação dos impostos, se adotadas em períodos anteriores às eleições, influenciam em seus resultados.

2.2.2 Modelo Partidário Tradicional

Hibbs (1977) desenvolve o modelo partidário de CPE tendo por base as premissas do modelo oportunista, no qual a economia é descrita pela curva de Phillips, abordando o *trade-off* existente entre inflação e desemprego. Considera o sistema político composto por dois partidos distintos, um no governo e outro na oposição. Contudo, diverge daquele modelo clássico em dois dos seus pressupostos enunciados: primeiro, por considerar que os eleitores são heterogêneos. Entende que eles apresentam preferências diferentes quanto aos níveis ótimos de inflação, desemprego e crescimento (COELHO, 2004).

As expectativas e preferências formam a base da orientação político-ideológica, posicionando o indivíduo entre partidos de esquerda ou de direita. Neste contexto, a segunda mudança nas premissas é consequente, tornando os partidos também diferentes porquanto, formado por indivíduos com objetivos e ideias semelhantes (COELHO, 2004).

Segundo Hibbs (1977) os partidos têm preferências diferenciadas no que se refere ao *trade-off* inflação-desemprego que se traduzem na adoção de políticas econômicas distintas. As flutuações cíclicas da economia, motivadas por fatores políticos, tendem a seguir as diretrizes ideológicas dos partidos que estão no poder. Procura demonstrar em seu modelo a conotação ideológica na adoção da política macroeconômica, indicando que partidos “progressistas” identificam-se mais com as classes sociais mais baixas por serem mais sensíveis ao crescimento do desemprego, em termos relativos, do que com a inflação. Por sua vez, os partidos conservadores formados por classes sociais mais elevadas preocupam-se relativamente mais com o controle da inflação do que com o desemprego (FIALHO, 1999).

A conclusão de Hibbs (1977) é que o resultado macroeconômico, provocado por motivação política e ideológica dos partidos, vai ao encontro dos interesses e das preferências das classes que os apoiam. Os indivíduos de rendimentos mais baixos, mais sensíveis ao desemprego, vão formar a base dos partidos de esquerda. Por outro lado, os partidos de direita, orientados para o capital, vão colocar maior ênfase na estabilidade de preços e no crescimento econômico, importando-se menos com o desemprego (COELHO, 2004).

2.2.3 *Modelo Oportunista Racional*

Na segunda fase da teoria dos ciclos políticos econômicos Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990), Persson e Tabellini (1990) introduzem a hipótese das expectativas racionais nos modelos oportunistas, modificando alguns dos pressupostos originalmente incorporados por Nordhaus (1975). Primeiramente, McCallum (1978) faz críticas ao pressuposto da expectativa adaptativa do modelo oportunista clássico ao refutar a ideia de que os eleitores são retrospectivos e míopes e, principalmente por não acreditar que os governantes sejam capazes de ludibriar os eleitores por períodos eleitorais sucessivos, manipulando sistematicamente as variáveis de inflação e desemprego (COELHO, 2004). Rogoff (1990) sugere que os eleitores têm expectativas racionais e que entendem perfeitamente o sistema político-econômico, pressupondo que são capazes de perceber que as políticas expansionistas no período pré-eleitoral serão seguidas de medidas conservadoras após as eleições.

De acordo com as novas premissas adotadas pela teoria dos CPE, todos os eleitores são idênticos e pretendem eleger um governante que maximize sua utilidade esperada, porquanto terá de eleger um político competente e que conduza a economia com eficiência. Drazen (2000) citado por Coelho (2004, p. 48), realça dois aspectos fundamentais na mensuração da competência:

[...] Em primeiro, tem de haver assimetria de informação, ou seja, o Governo deve possuir mais informação acerca da sua competência do que os eleitores, de forma a conferir sentido ao processo de sinalização. Em segundo, a competência deve apresentar alguma persistência, de forma a que a informação apreendida antes da eleição seja relevante depois da eleição.

Neste contexto os políticos agem de forma oportunista visando transparecer mais competentes no período eleitoral.

Em seu modelo, Persson e Tabellini (1990), utilizando-se da curva de *phillips*, manipulam o *trade-off* inflação-desemprego acrescentando elementos que possam mensurar a

eficiência e a competência política de um governo. Infere em seus pressupostos que: a competência é persistente e limitada a dois períodos eleitorais subsequentes; as expectativas inflacionárias são racionais; todos os políticos são iguais e têm por objetivo maximizar seus votos; e, os candidatos conhecem as preferências dos eleitores, além de manter o controle de variáveis macroeconômicas. (PUCHALE, 2019). Neste contexto, concluem os autores que a formação de CPE decorre da assimetria de informações entre os eleitores quanto à capacidade do gestor público, e que estes manipulam a demanda agregada utilizando-se de políticas macroeconômicas expansionistas, com intuito oportunista de manipular a intenção de voto dos indivíduos.

Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) adotam a hipótese de expectativas racionais e evidenciam a formação de CPE, a partir da análise de variáveis orçamentárias, tomando por base algumas premissas já indicadas no modelo de Persson e Tabellini (1990). Os autores pressupõem que a restrição orçamentária dos gastos do governo com bens e serviços, com transferências e as receitas obtidas através da arrecadação de impostos, definem a competência do governo. Neste modelo, o ciclo oportunista ocorre quando no período eleitoral os governos manipulam o orçamento fiscal realocando gastos em rubricas de maior percepção do eleitor, proporcionando uma visão ilusória e oportunista de maior competência do gestor público.

2.2.4 Modelo Partidário Racional

Alesina (1987) sugere a adoção do modelo partidário racional, onde considera que os partidos podem ter objetivos e incentivos diferentes, na medida em que polarizam suas políticas públicas de acordo com suas preferências ideológicas. Bittencourt (2002), cita Alesina (1987) afirmando que a incerteza de políticas econômicas, resulta em incerteza eleitoral, considerando que governos de esquerda causam expectativas de um produto mais elevado associado ao baixo desemprego mesmo que à custa de maior inflação, enquanto que os partidos de direita valorizam mais a estabilidade dos preços ao custo de menor taxa de emprego.

Segundo Coelho (2004), Alesina (1987) enfatiza as divergências nos interesses e preferências dos partidos, e afirma que, mesmo em um ambiente caracterizado por expectativas racionais, há o incentivo de colocar em prática políticas públicas direcionadas ao favorecimento das classes ideológicas que os apoiam.

2.2.5 Evidências Empíricas de Ciclos Político-Econômicos

Os primeiros trabalhos empíricos acerca dos Ciclos Político-Econômicos foram desenvolvidos por Alesina e Roubini (1992), sugerindo poucas evidências sobre variáveis macroeconômicas, como por exemplo PIB, e taxa de desemprego. Contudo, utilizando-se de indicadores monetários e orçamentários, evidenciou-se indícios de formação de CPE em anos eleitorais, sendo rejeitada pelo autor a hipótese de CPE com a utilização de variáveis de resultado, enquanto que, testes em agregados monetários, transferências governamentais e gastos do governo, “apresentaram resultados mistos” quanto à presença de Ciclos Políticos (SIQUEIRA, 2015).

Preussler e Portugal (2003) realizaram testes de CPE oportunista no Brasil, adotando em sua análise empírica, elementos de mensuração de agregados macroeconômicos, de política fiscal e taxas de juros no período de 1980 a 2000. Para tanto, segundo nos informa Siqueira (2015), utilizou-se do procedimento econométrico ARIMA de séries temporais com inclusão de variáveis *dummy*. Como resultado, evidenciou a presença de CPE oportunista quando da utilização do índice de inflação e gastos do governo, rejeitando a hipótese com a utilização da taxa de desemprego e do PIB.

Siqueira (2015) cita que Sakurai e Menezes Filho (2011) identificaram evidências de CPE oportunista partidário em uma base de dados de municípios brasileiros, no período de 1989 a 2005, porquanto constataram ocorrências cíclicas no aumento da despesa corrente, redução dos investimentos e evidência de ideologia partidária na gestão dos governos municipais investigados. O autor reforça a hipótese de ocorrência de CPE de natureza orçamentária com base nos resultados obtidos em estudo por Block (2002) que baseou-se em dados de 69 países em desenvolvimento que apresentaram a mesma tendência do trabalho realizado nos municípios brasileiros, ou seja: incrementos das despesas correntes e redução nos investimentos públicos em períodos eleitorais.

3 BASE DE DADOS

A base de dados foi constituída a partir dos Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, elaborados anualmente pela RFB, utilizando se de informações inseridas no Projeto de Lei Orçamentária – PLOA.

Com base nos DGT pertencentes ao período de 1997 a 2018, montou se um painel com os gastos tributários distribuídos nas cinco regiões brasileiras. Tais valores foram corrigidos pelo Índice Geral de preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) a preços de 2018. Dos quinze tributos administrados pela RFB e que compõem o DGT, apenas dez foram utilizados, considerando que alguns não continham dados suficientes. A Tabela 2 mostra os tributos integrantes relatório anual, inclusive os que não foram abordados nesta pesquisa.

Tabela 2 – Impostos Componentes do Demonstrativo do Gasto Tributário – DGT

Imposto	Tributo	Dados Ausentes ¹
Imposto sobre Importação	II	0
Imposto sobre a Renda Pessoa Física	IRPF	0
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica	IRPJ	0
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte	IRRF	0
Imposto sobre Produtos Industrializados Operações Internas	IPI_I	0
Imposto sobre Produtos Industrializados Vinculado à Importação	IPI_V	0
Imposto sobre Operações Financeiras	IOF	0
Contribuição Social para o PIS	PIS-PASEP	0
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	COFINS	10
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	CSLL	5
Contribuição para a Previdência Social	PREV	65
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante	AFRMM	35
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	ITR	20
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	CIDE	65
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	CONDECINE	95

Fonte: DGT – PLOA/SRFB/ Elaboração Própria.

Nota ¹: Quantidade de períodos anuais ausentes no DGT por tributo e por região do país.

Por não apresentarem dados suficientes (ou ausentes), excluiu se da pesquisa os cinco últimos tributos elencados na Tabela 1: (PREV, AFRMN, ITR, CIDE e CONDECINE).

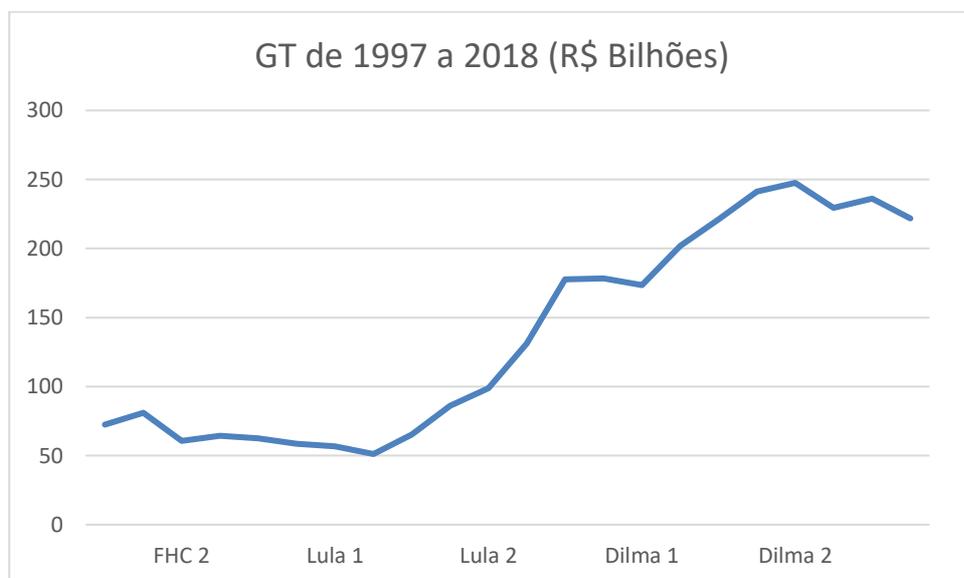
3.1 Análise Descritiva dos Dados

No período de 1997 a 2018, sob o enfoque de cada tipo de tributo, analisou-se a desoneração fiscal relacionando as principais estatísticas descritivas do Gasto Tributário, por governo e por período eleitoral, tendo por principal objetivo identificar a possível existência de ciclo político por meio da utilização de concessões de benefícios fiscais. A motivação para a renúncia fiscal poderia advir da troca de favores por meio de financiamento de campanhas eleitorais, com intuito oportunista de maximizar os votos.

A Receita Federal do Brasil informa, em seu Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT/RFB 2018 p. 71), que só em 2018 foram desonerados 283,45 bilhões de reais através de renúncia fiscal, representando 3,97% do Produto Interno Bruto, conforme valor estimado no PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual /2017.

No período investigado, de 1997 a 2018, o total de receita tributária que deixou de entrar nos cofres do Tesouro Nacional, sumarizando apenas os 10 tributos presentes nesta pesquisa, somaram 3,02 trilhões de reais a preço de 2018. Verificou-se que a renúncia fiscal no Brasil permaneceu estável durante o governo de Fernando Henrique e na primeira metade do primeiro mandato de Lula. Contudo, a partir de 2005, incluindo os dois mandatos de Dilma, o crescimento dos GT apresentou-se bastante expressivo, conforme explícito no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Gasto Tributário Anual 1997 a 2018



Fonte: DGT – PLOA/SRFB/ Elaboração Própria.

Nota 1: Sumariza por ano o GT dos 10 tributos utilizados nas regressões, no período de 1997 a 2018.

As principais renúncias fiscais constatadas recaem sobre os tributos COFINS, IRPF, IRPJ e IPI, que, juntos, representam 81% dos benefícios fiscais em um montante superior a 2,5 bilhões de reais, conforme se evidencia no Gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2 – Gasto Tributário Total Por Tributo de 1997 a 2018

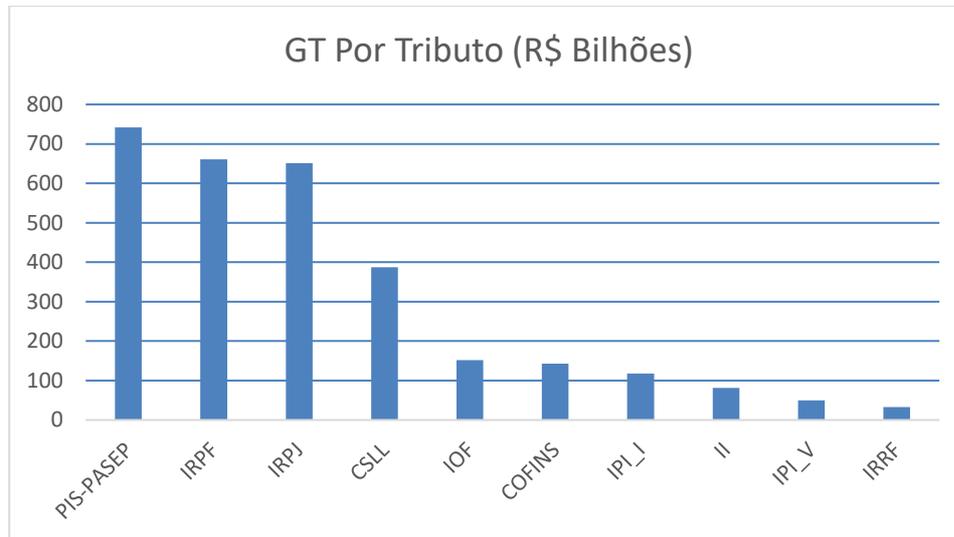


Tabela 3 – Estatísticas Descritivas do GT total, por governo e período eleitoral. (R\$ Milhões).

Governo	Período	Média	Desvio-Padrão	Mín.	Máx.		p25	p50	p75
FHC	0	1,396.269	3,242.852	0.044	22,571.690		37.070	197.179	1,193.713
	1	1,348.952	3,178.753	0.165	19,899.670		24.804	185.781	1,427.676
	2	1,795.224	5,054.688	0.008	40,538.630		23.755	180.502	1,802.647
	3	1,419.908	3,169.764	0.060	22,262.300		33.027	175.273	1,724.871
	Total	1,509.753	3,807.805	0.008	40,538.630		32.150	178.996	1,507.506
LULA	0	2,643.776	4,825.267	0.583	31,100.700		92.669	859.588	2,748.144
	1	1,555.853	2,728.886	0.000	14,038.750		65.374	466.389	2,025.083
	2	1,823.956	3,046.028	0.308	15,763.330		83.785	549.471	1,841.530
	3	2,428.340	4,746.434	0.018	33,349.720		120.631	735.612	2,615.292
	Total	2,112.981	3,963.704	0.000	33,349.720		79.152	631.117	2,475.288
DILMA	0	4,631.093	7,304.095	7.956	39,679.720		478.890	1,754.855	6,405.879
	1	4,210.451	6,917.765	9.383	42,571.680		397.173	1,597.716	5,366.527
	2	4,312.431	6,651.154	7.895	35,929.850		537.452	1,629.819	5,833.344
	3	4,573.716	7,052.509	12.254	35,274.420		443.507	1,725.999	6,497.618
	Total	4,431.923	6,961.266	7895	42,571.680		466.817	1,677.798	6,023.371

Tabela 3: Fonte: DGT – PLOA/SRFB/ Elaboração Própria

Nota 1: FHC- Fernando Henrique Cardoso (1996-2002), LULA (2003-2010), DILMA (2011-2018);

Nota 2: Período: 0 = Ano eleitoral; 1 = 1 ano; 2 = 2 anos; 3 = 3anos após as eleições;

Nota 3: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

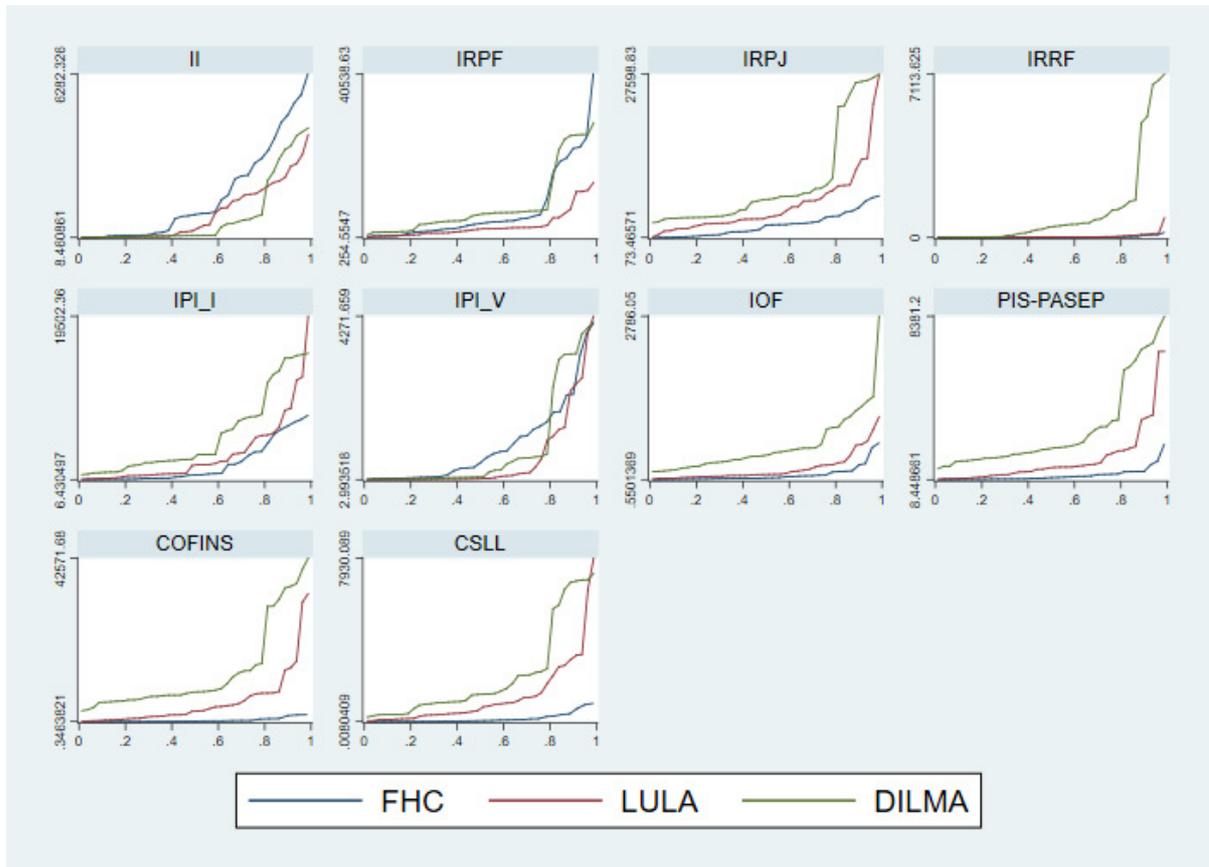
Para uma melhor descrição, tendo em vista o objeto desta pesquisa, a Tabela 3 acima apresenta as principais estatísticas descritivas e os percentis do gasto tributário distribuído por período eleitoral:

Observa-se uma forte expansão do GT nos governos Lula e Dilma. Esse aumento se deve principalmente Simples Nacional, implementado a partir de 2006 e com alterações em 2011 e 2014, e do Programa de Desoneração da Folha de Pagamentos a partir de 2011.

Além disso, considerando apenas a média da variável, nota-se que os valores monetários são maiores nos anos eleitorais e no ano anterior ao pleito. Tal comportamento pode ser um indício da existência de ciclos políticos eleitorais. Por outro lado, o alto desvio padrão aponta para as diferenças regionais existentes na renúncia fiscal promovida.

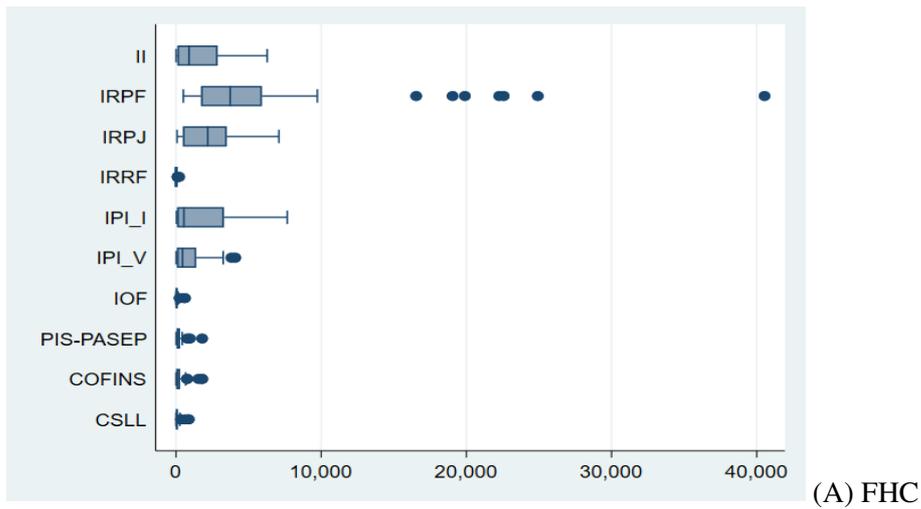
O Gráfico 3 traz informações das variáveis desagregadas por tipo de tributo e governo em quantis. Assim, observa-se não só a dimensão dos gastos entre governos, mas também a disparidade na distribuição de cada tipo. Tal assimetria também fica evidente no Gráfico 4 que apresenta o gráfico Box-Plot por governo. Neste caso, é possível visualizar os *outliers* (representado pelas esferas) em cada imposto. Alguns tributos possuem assimetria positiva (IPI, COFINS e CSLL), outros negativa (IRPF e IRRF) e alguns mudam de simetria entre os governos, no entanto nenhum se aproxima da perfeita simetria. Também chama atenção o grande aumento de PIS-PASEP, COFINS e CSLL após o governo FHC.

Gráfico 3 – Distribuição do GT para cada Imposto (R\$ Milhões).

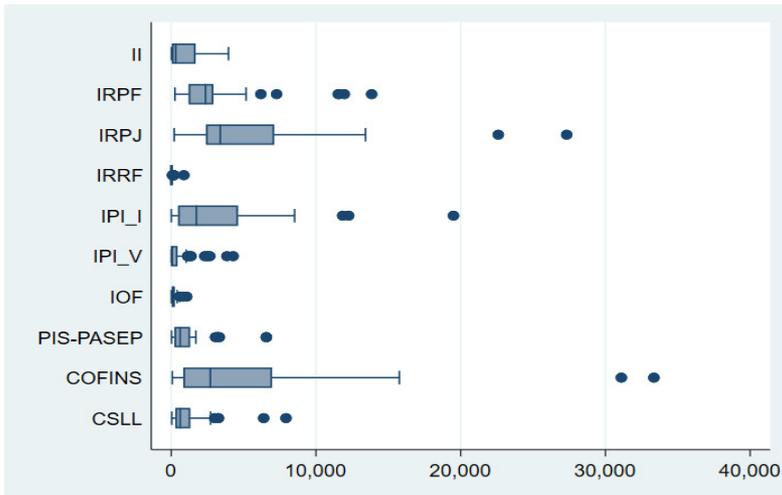


Fonte: DGT – PLOA/SRFB/ Elaboração Própria.

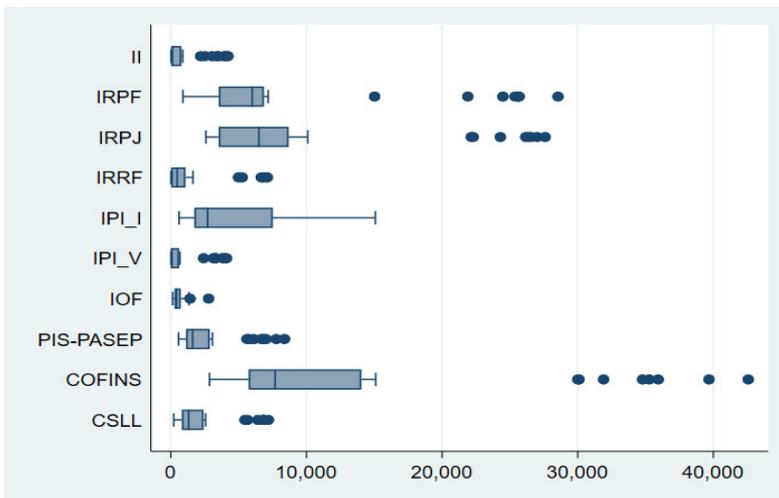
Gráfico 4 – Box-Plot: Gasto Tributário por imposto e governo.



(A) FHC



(B) LULA



(C) DILMA

Fonte: DGT – PLOA/SRFB/ Elaboração Própria.

Nota: (A):FHC, (B): LULA, (C): DILMA

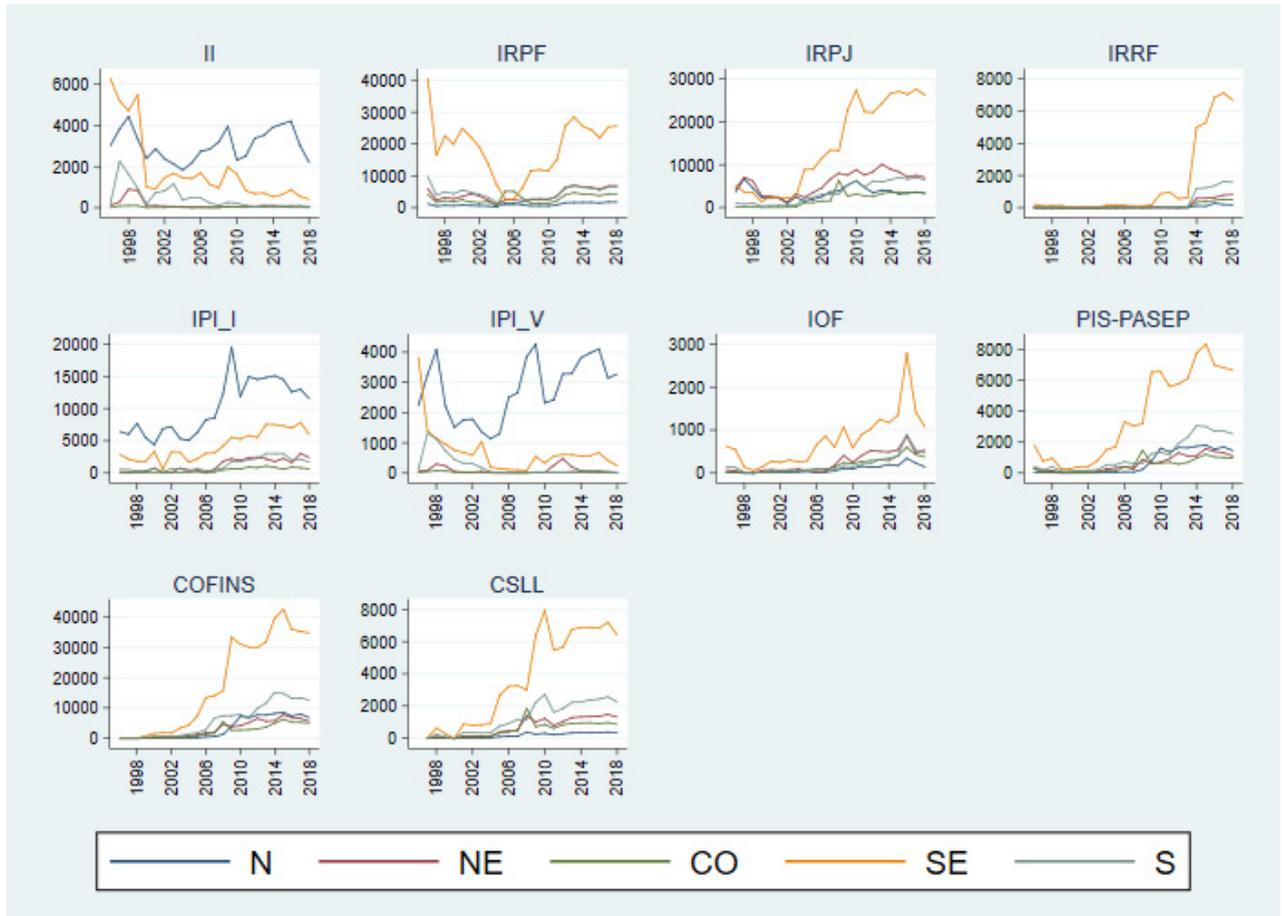
A fonte dessa assimetria reside justamente nas diferenças regionais do país. A análise gráfica não permite aferir nenhum padrão quanto as séries. Porém, destacam-se as regiões norte e sudeste nos montantes renunciados. Estes, por sua vez, são reflexos da estrutura produtiva de cada região. A Figura 3 traz o comportamento do GT por imposto e região em todo período analisado.

Vale destacar que o objetivo aqui não é investigar os determinantes de tais comportamentos, mas descrever a dinâmica das variáveis afim de que isso possa auxiliar na busca de uma conduta eleitoral oportunista. Cada renúncia tem suas fontes específicas de variação. Porém, alguns tributos são altamente correlacionados e seus movimentos podem ter sido afetados pela mesma política governamental.

O Gráfico 5 traz o comportamento do GT por imposto e região em todo período analisado. Vale destacar que o objetivo aqui não é investigar os determinantes de tais comportamentos, mas descrever a dinâmica das variáveis afim de que isso possa auxiliar na

busca de uma conduta eleitoral oportunista. Cada renúncia tem suas fontes específicas de variação. Porém, alguns tributos são altamente correlacionados e seus movimentos podem ter sido afetados pela mesma política governamental.

Gráfico 5 – Gasto Tributário por Imposto e Região (R\$ Milhões).



Fonte: DGT – PLOA/SRFB/ Elaboração Própria.

Como detalhado na Tabela 4 abaixo, o Imposto sobre Importação é positivamente, correlacionado com o Imposto sobre Produtos Industrializados. Por sua vez, o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica é muito correlacionado com PIS-PASEP, COFINS e CSLL. Tal comportamento já era esperado, afinal são tributos que incidem sobre empresas. Isso permite a classe política de utilizar apenas um dos quatro últimos tributos, por exemplo, para influenciar o comportamento eleitoral.

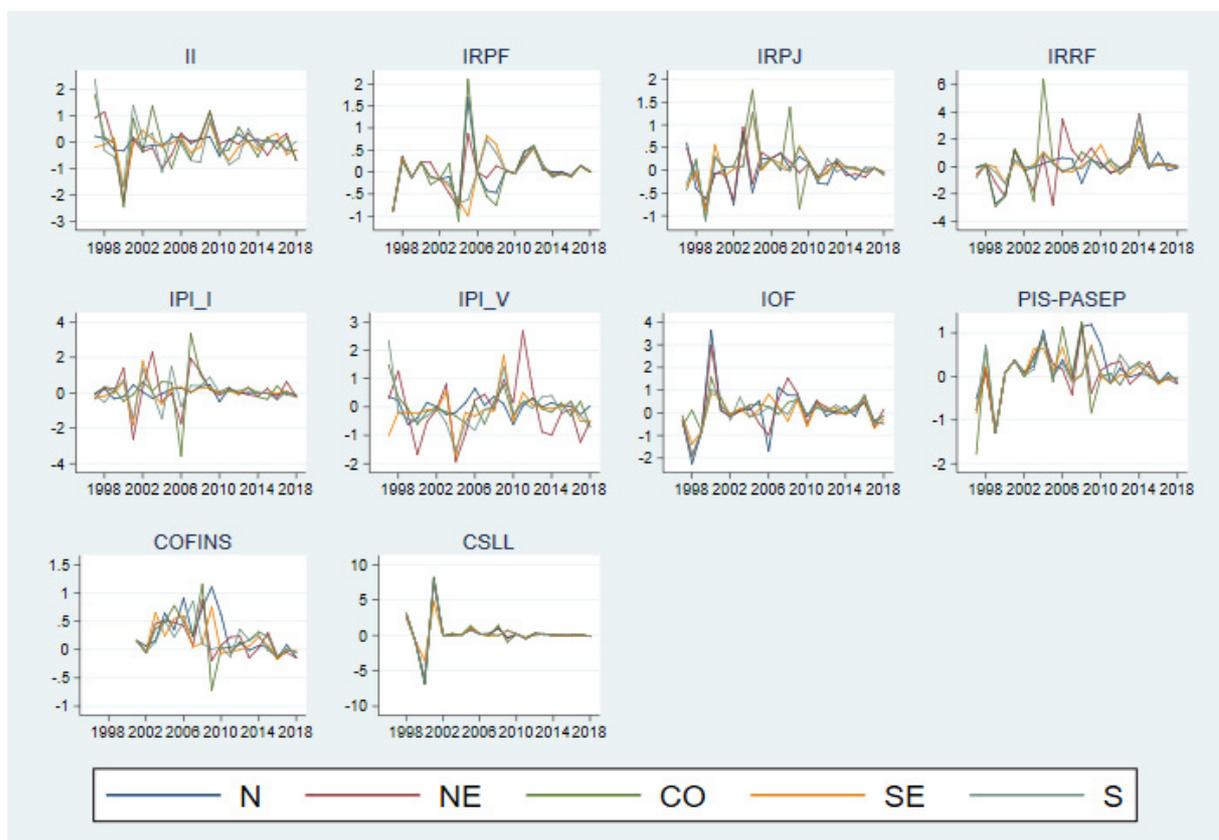
Tabela 4 – Correlação entre o Gasto Tributário por Imposto.

Impostos	II	IRPF	IRPJ	IRRF	IPI_I	IPI_V	IOF	PIS	COFINS	CSLL
II	1									
IRPF	-0.066	1								
IRPJ	-0.051	0.709	1							
IRRF	-0.108	0.636	0.726	1						
IPI_I	0.789	0.043	0.227	0.167	1					
IPI_V	0.904	-0.163	-0.102	-0.0833	0.890	1				
IOF	-0.139	0.686	0.842	0.778	0.142	-0.153	1			
PIS-PASEP	-0.010	0.712	0.948	0.752	0.286	-0.049	0.849	1		
COFINS	-0.042	0.708	0.948	0.760	0.282	-0.058	0.851	0.994	1	
CSLL	-0.138	0.718	0.958	0.716	0.119	-0.208	0.836	0.961	0.963	1

Fonte: DGT – PLOA/SRFB/ Elaboração Própria.

Por fim, o Gráfico 6 exibe as taxas de crescimento anuais da renúncia fiscal em cada tributo por região. É possível observar que, embora ainda existam muitas diferenças a nível regional, a maioria das series tem padrões de crescimento semelhantes, ou pelo menos em maior nível que os gráficos apresentados anteriormente.

Gráfico 6 – Taxa de Crescimento anual do Gasto Tributário por Imposto e Região.



Fonte: DGT – PLOA/SRFB. Elaboração Própria

4 METODOLOGIA

A partir de Nordhaus (1975), desenvolveu-se a teoria sobre CPE, quando foram apresentados vários trabalhos investigativos caracterizados por hipóteses de expectativas adaptativas ou racionais, de natureza oportunista ou partidária. Coelho, (2004) cita que Alesina, Roubini e Cohen (1997), expõem de forma comparada, simples e abrangente, os resultados empíricos dos modelos abordados pelos autores clássicos, que em suas regressões, utilizam variáveis explicadas por elementos de controle representativos das variações macroeconômicas, monetárias e orçamentárias.

Para modelar regressões que possam identificar a ocorrência de CPE, os autores desenvolvem suas análises empíricas utilizando-se de instrumentos que possam mensurar oscilações econômicas ocorridas nas taxas de crescimento, nos níveis de inflação e desemprego, e ainda nos gastos governamentais, transferências, impostos arrecadados, taxas de juros, dentre outros.

O presente trabalho tem por objetivo principal identificar no intervalo temporal de 1997 a 2018, a ocorrência ou não, de ciclo econômico provocado por oportunismo político. Para tanto inovou-se ao buscar o resultado empírico, utilizando como elemento investigativo a renúncia fiscal no Brasil, materializada através dos Gastos Tributários à luz dos pressupostos defendidos por Nordhaus (1975), Rogoff (1990) no âmbito das expectativas racionais oportunistas.

Diante do contexto, as regressões efetuadas neste trabalho têm por objetivo verificar se houve oportunismo na concessão de benefícios fiscais nos períodos pré-eleitorais, em que foram eleitos os governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, caracterizado na teoria pela formação de ciclo político econômico (CPE).

Devido às características dos dados, adotou-se o método econométrico baseado em painel, por sua capacidade de aliar a dimensão espacial e a dimensão temporal, permitindo a obtenção de informações acerca da dinâmica dos gastos tributários agregados, observando os efeitos individuais ao longo do período investigado.

Optou-se pelo uso da taxa de crescimento por conta do comportamento explosivo e o grande número de *outliers* de algumas séries, além de considerar as possíveis quebras estruturais em cada uma.

Com efeito, definiu-se um modelo de regressão em que a taxa de crescimento das renúncias fiscais foi considerada como uma variável dependente, estimando empiricamente os gastos tributários, dispostos geograficamente nas 5 regiões brasileiras, relacionando-os com os

períodos eleitorais representados por três *dummies*: (*d1*) para um ano após a eleição, (*d2*) para dois anos após a eleição e (*d3*) para um ano antes da eleição. Para estas variáveis explicativas, espera-se variações positivas em (*d3*) e negativas em (*d1*) e (*d2*).

Considerando ainda o crescimento expansivo da renúncia fiscal, incluiu-se também as variáveis binárias LULA e DILMA alusivas aos períodos de governo 2003-2010 e 2011-2018, respectivamente, além de adicionar uma outra *dummy* para o ano de 2009 devido à crise econômica mundial.

A equação a ser estimada, portanto, é:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 d_1 + \alpha_2 d_2 + \alpha_3 d_3 + \alpha_4 LULA + \alpha_5 DILMA + \alpha_6 crise + \varepsilon_{it}$$

Onde, resumidamente, temos:

$i = 1, \dots, 5; t = 1997, \dots, 2018$; e ε é o erro aleatório;

Y = taxa de crescimento das renúncias fiscais;

$d1$ = dummy para um ano após a eleição;

$d2$ = dummy para dois anos após a eleição;

$d3$ = dummy para três anos após a eleição;

LULA = dummy para o período de governo 2003 – 2010;

DILMA = dummy para o período de governo 2011 – 2018;

Crise = dummy representativa da crise econômica mundial de 2009

Estimou-se um modelo *pooled* com erros robustos. Os testes de Chow e Breusch-Pagan embasaram essa escolha. Uma alternativa seria estimar um modelo dinâmico via Método dos Momentos Generalizados (GMM) onde a variável dependente defasada entraria no modelo como explicativa. Mas, devido ao pequeno número de grupos (cinco regiões) existiriam problemas com os testes estatísticos implementados¹.

¹ Roodman (2009) alerta que o número de grupos deve ser maior que o número de instrumentos.

5 RESULTADOS

De acordo com a teoria, para que se configure ciclo político econômico, adota se o ano eleitoral como base de comparação e espera se que os gastos tributários aumentem um ano antes da eleição (d3), e diminuam nos dois anos subsequentes em (d1) e (d2).

Conforme se depreende com a análise dos resultados estimados para as variáveis dependentes, que correspondem aos dez tributos investigados, configurou se CPE puro apenas na Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL, que apresenta elevação dos gastos um ano antes do período eleitoral (d3) e redução nos dois anos subsequentes, (d1) e (d2), estatisticamente significantes, conforme Tabela 5 logo abaixo:

Analiticamente visualizou se indícios de possíveis ocorrências de CPE em outras variáveis investigadas:

- i. Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF apresenta elevação dos gastos um ano antes do período eleitoral e redução nos dois anos subsequentes, caracterizados pelas *dummies* d3, d1 e d2 respectivamente. Contudo, *d3* não é estatisticamente significativa;
- ii. Variável Binária LULA – durante os dois governos LULA a regressão apresentou se estatisticamente significativa na concessão de benefícios fiscais dos tributos IRPJ, IRRF, PIS-PASEP e COFINS;
- iii. Variável Binária DILMA – durante período de governo DILMA a regressão apresentou se estatisticamente significativa na concessão de benefícios fiscais dos tributos IRPF, IRPJ, IRRF e PIS-PASEP;
- iv. Variável Binária CRISE – representativa da crise econômica mundial de 2009 mostrou se estatisticamente significativa para os gastos tributários relacionados ao comércio exterior: IPI-V, II, IOF e CSSL.

Tabela 5 – Resultados da Estimação

Variáveis	II	IRPF	IRPJ	IRRF	IPI_I	IPI_V	IOF	PIS- PASEP	COFINS	CSLL
d1	0.0154	0.00709	-0.149*	1.165***	0.459*	0.207	0.449***	-0.448***	0.00372	0.687***
	(-0.14)	(-0.10)	(-1.71)	(-3.83)	(1.93)	(1.31)	(2.66)	(-3.80)	(0.05)	(-3.09)
d2	-0.358*	0.0502	0.175	-0.714*	0.217	0.168	1.029***	0.0840	0.0833	-1.461**
	(-1.88)	(-0.46)	(1.55)	(-1.83)	(1.02)	(-1.03)	(4.17)	(0.85)	(1.03)	(-2.29)
d3	0.370**	0.0365	0.108	0.492	0.0318	0.00685	0.349**	-0.232**	0.0668	1.699**
	(2.24)	(-0.22)	(1.58)	(-1.64)	(0.14)	(-0.04)	(2.19)	(-2.01)	(1.27)	(2.37)
LULA	0.00602	0.0763	0.510***	0.872***	0.0801	0.225	0.0555	0.607***	0.346***	0.0167
	(0.03)	(0.50)	(4.72)	(2.66)	(0.33)	(-1.41)	(0.24)	(4.97)	(5.87)	(-0.02)
DILMA	0.00930	0.252***	0.150*	0.965***	0.0498	0.00844	0.0534	0.275**	0.0368	0.616
	(-0.05)	(3.16)	(1.89)	(3.98)	(-0.30)	(0.05)	(0.25)	(2.41)	(-0.92)	(-0.80)
Crise	0.537**	0.0990	0.329	0.326	0.416	1.288***	0.709***	0.00905	0.258	2.460***
	(2.24)	(0.42)	(-1.30)	(0.88)	(1.65)	(4.10)	(4.64)	(-0.02)	(-0.83)	(-3.53)
cons	0.0857	0.103	-0.203**	0.00583	0.120	0.0429	-0.422*	0.0906	0.0351	0.723
	(-0.60)	(-1.25)	(-2.53)	(0.03)	(-0.59)	(-0.33)	(-1.93)	(-0.89)	(1.03)	(1.27)
N	110	110	110	108	110	110	110	110	90	105
R ²	0.216	0.0510	0.285	0.202	0.0640	0.175	0.264	0.342	0.333	0.248

Fonte: DGT – PLOA/SRFB. Elaboração Própria

Nota: Desvio-Padrão entre parêntese. * p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto central dessa pesquisa foi investigar a ocorrência de Ciclo Político-Econômico (CPE) quando das desonerações tributárias ocorridas durante os períodos eleitorais em que foram eleitos os presidentes da república Fernando Henrique Cardoso (1998), Lula da Silva (2002 e 2006) e Dilma Rousseff (2010 e 2014). Para tanto, analisou-se empiricamente os gastos tributários ocorridos no referido período.

Utilizando-se dos DGT produzidos com base no PLOA, referente ao período de 1997 a 2018, elaborou-se o banco de dados composto por desonerações fiscais aplicadas aos 10 principais tributos administrados pela RFB, que, juntos, representaram 3,02 trilhões de reais corrigidos pelo IGP-DE (FGV) a preço de 2018.

Estimou-se os dados em painel em um modelo *pooled* com testes de Chow e Breusch-Pagan, e com a inclusão de dummies explicativas correspondentes ao ano d3, imediatamente anterior às eleições e d1 e d2, que representaram os dois anos subsequentes às respectivas eleições. Aplicou-se, ainda, dummies alusivas aos governos Lula, Dilma e da crise econômica de 2009.

O resultado da estimação confirma a presença de CPE apenas na CSLL. Também se observa o grande aumento do GT, em todos os tributos analisados, expostos com as estatísticas descritivas e análise gráfica, nos governos dos presidentes Lula e Dilma. Além disso, a *dummy* para o período de crise econômica mundial mostrou-se relevante nos GT ligados ao comércio internacional, podendo indicar a estratégia do governo em estimular o setor diante do cenário da crise econômica mundial de 2009.

Por fim, seria importante analisar os determinantes de cada tipo de GT, considerando suas particularidades. Dessa forma, outras variáveis e estratégias econométricas poderiam ser adotadas, de forma a identificar melhor a presença dos ciclos políticos eleitorais. Por tratar-se de um campo pouco explorado pela ciência econômica, abre-se a perspectiva de novos estudos científicos que possam contribuir para um melhor entendimento dos fatores motivacionais das concessões de benefícios fiscais no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ÄKERMAN, Johan. Political Economic Cycles. *In: FREY, Bruno S. (Ed.). Political Business Cycles*. Cheltenham, p. 129-139, 1947.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- ALESINA, Alberto. Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game. *Quarterly Journal of Economics*, v. 102, p. 651-678, 1987.
- COELHO, C. A. C. *Ciclos políticos económicos e o poder local*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade do Minho, Braga, 2004.
- COELHO, C. A. *DGT PLOA 2018*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf/view>. Acesso em: 20 dez. 2019.
- DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, v. 15, n. 2, p. 135-150, 1957b.
- DRAZEN, A.; ESLAVA, M. *Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005. (Working paper, 1085).
- FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 2, abr./jun. 1999.
- HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, Chicago, v. 71, p. 1467-1487, 1977.
- KALECKI, Michael. Political Aspects of Full Employment. *In: FREY, Bruno S. (Ed.). Political Business Cycles*. Cheltenham, p. 119-128, 1943.
- MacRAE, C. D. A political model of the bussiness cycle. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 85, n. 2, p. 239-263, 1977.
- MCCALLUM, Bennett T. The political business cycle: an empirical test. *Economic Journal*, v. 44, p. 504-515, 1978.
- NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, New York, v. 42, p. 169-190, 1975.
- PERSSON, Thorsten; TABELLINI, Guido. *Macroeconomic policy, credibility and politics*. London: Harwood Academic Publishers, 1990.
- PUCHALE, Caroline. *Ciclos políticos econômicos nos estados brasileiros: uma análise do gasto público através de dados em painel espacial de 2003 a 2014*. UFSM, 2019.

PUREZA, Maria. *Disciplinamento das renúncias de receitas federais – inconsistências no controle dos gastos tributários*. 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/Estudo052007.pdf>. 2007. Acesso em: 20 dez. 2019.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.

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

SANTANA, José Mário Bispo *et al.* A teoria da escolha pública e o custo social da decisão entre o gasto público e a renúncia de receita. *Revista Espacios*, v. 1, n. 35, p. 25, 2016.

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

VILLELA Luiz; LEMGRUBER, Andrea; JORRAT, Michael. *Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación*. IDB Working Paper Series, 2009.

SIQUEIRA, F. F. *Política fiscal e ciclo político no Brasil: uma análise empírica*. Dissertação (Mestrado em Economia) – USP, São Paulo, 2015.

DRAZEN, Allan. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2000.

ANEXOS

Anexo A – Testes Estatísticos

Testes Estatísticos	II	IRPF	IRPJ	IRRF	IPI I	IPI V	IOF	PIS	COFINS	CSLL
Chow	0,969	0,999	0,850	0,941	0,988	0,956	0,986	0,934	0,744	1,000
Breush Pagan	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Fonte: DGT – PLOA/SRFB. Elaboração Própria