



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

MÁRIO CÉSAR LEMOS QUEIROZ

CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS NO ESTADO DO CEARÁ, 1986-2006

FORTALEZA
2009

MÁRIO CÉSAR LEMOS QUEIROZ

CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS NO ESTADO DO CEARÁ, 1986-2006

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 de Empresas

Orientador: Prof. Dr. Almir Bittencourt da Silva

**FORTALEZA
2009**

MÁRIO CÉSAR LEMOS QUEIROZ

CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS NO ESTADO DO CEARÁ, 1986-2006

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 de Empresas.

Aprovada em 16/07/2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Almir Bittencourt da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. Ricardo Antônio de Castro Pereira
Universidade Federal do Ceará-UFC

RESUMO

A percepção dos ciclos políticos é bastante intuitiva, constituindo-se, pois, num fenômeno bastante estudado. Entre as teorias desenvolvidas destacam-se quatro vertentes, organizadas entre os critérios de racionalidade do eleitor e de comportamento do político, a saber: o ciclo político oportunista tradicional e o oportunista racional, e o ciclo político partidário tradicional e o partidário racional. Os ciclos políticos, no entanto, podem ocorrer com características combinadas, a exemplo dos ciclos políticos ideologicamente motivados (partidários) com algumas características dos ciclos oportunistas. Os ciclos políticos orçamentários, enquadrados como sendo do tipo oportunista racional, são priorizados no presente estudo, pois se acredita, em razão da simplicidade de sua operação e do fato de a democracia ser um processo ainda jovem, ser os de ocorrência mais provável no Brasil, e conseqüentemente, no Ceará. A intenção dos modelos propostos foi evidenciar o comportamento oportunista de governadores do Estado do Ceará no período de 1986 a 2006, externado por meio de movimentos cíclicos da execução orçamentária. A análise dos dados, inclusive gráfica, confirmou que os governadores apresentaram, de uma geral, comportamento oportunista sobre a execução orçamentária.

Palavras-Chave: Ciclos políticos. Execução orçamentária. Comportamento dos mandatários.

ABSTRACT

The political cycles' perception is very intuitive, and, therefore, it is a well studied phenomenon. Among the theories developed there are four strands, arranged between the criteria of voter's rationality and politician's behavior, namely: the traditional opportunistic political cycle and the rational opportunistic one, as well as the traditional partisan political cycle and the rational partisan one. The political business cycles, however, may occur with combined features, like the political cycles ideologically motivated (partisan cycles) with some characteristics of opportunistic cycles. The political budget cycles, framed as the rational opportunistic type, are prioritized in this study, because it is believed, due to its simplicity of operation and the fact that democracy is a process still young, to be the ones most likely to occur in Brazil and, consequently, in Ceará. The proposed models' intention was to evidence the opportunistic behavior of Ceará state's governors in the period from 1986 to 2006, externalized by cyclical movements of the budgetary execution. The data analysis, including graphic one, confirmed that the governors showed, in general, opportunistic behavior on the budgetary execution.

Keywords: Political business cycles. Budgetary execution. Incumbents' behavior.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 Tipologia dos ciclos políticos	12
FIGURA 1 Evolução dos índices ao longo dos cinco mandatos da amostra	44

LISTA DE TABELAS

1. Resumo das regressões para a receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões, com <i>dummies</i> anuais como variáveis independentes	46
2. Resumo das regressões para as despesas por função, com <i>dummies</i> anuais como variáveis independentes	47
3. Resumo das regressões para a receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões, com <i>dummies</i> políticas como variáveis independentes	48
4. Resumo das regressões para as despesas por função, com <i>dummies</i> políticas como variáveis independentes	50

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REVISÃO DE LITERATURA	10
2.1	Ciclo político oportunista tradicional	12
2.2	Ciclo político oportunista racional	15
2.3	Ciclo político partidário tradicional	22
2.4	Ciclo político partidário racional	23
2.5	Ciclo político situacional	25
3	ESCOLHA E IMPLICAÇÕES DO MODELO DE CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS	28
3.1	O processo de sinalização de competência	29
3.1.1	A restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal	31
3.1.2	Outros mecanismos de mitigação	32
4	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS NO BRASIL	35
5	METODOLOGIA	39
6	RESULTADOS	43
6.1	Efeitos da Emenda Constitucional n. 16 e da LRF	43
6.2	Análise das regressões	45
7	CONCLUSÃO	51
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

A idéia desta dissertação é construir um modelo representativo dos possíveis ciclos políticos orçamentários orquestrados pelos governadores do Estado do Ceará no período de 1986 a 2006. Assim, partindo principalmente da análise do comportamento da execução orçamentária do Estado, este trabalho contribui para clarificar distorções ou manipulações orçamentárias no caso do Ceará, definindo eventuais padrões de conduta dos mandatários.

Fazer uma abordagem local a respeito de ciclos políticos, fenômeno amplamente estudado, é intuitivo se considerarmos ser razoavelmente aceitável a possibilidade de que a oferta de bens e serviços públicos no Estado do Ceará foi irregular durante o período de 1986 a 2006, o que, por sua vez, representaria um forte indício de que a intensidade dos gastos públicos acompanhou o calendário eleitoral, bem como de que os governadores não primaram pela maximização (ou pelo menos o aprimoramento) do bem-estar da população cearense, mas sim pelas suas chances de continuar no poder, seja diretamente, via reeleição, ou indiretamente, via sucessor do mesmo partido ou de coalizão.

O comportamento dos eleitores, naturalmente, é um fator importante para a teoria dos ciclos políticos, a qual os define como racional ou não racional, a depender da forma como geram informações relevantes sobre os candidatos a cargos eletivos. Todavia, a partir da observação informal do seu comportamento, percebe-se uma persistente insatisfação (incredulidade) para com os mandatários, o que, embora revele a necessidade de exercer maior consciência política, tem certa aderência teórica. Assim, Downs¹ (1957 apud PREUSSLER, 2001, p. 12), num estudo basilar da teoria dos ciclos políticos, critica os economistas que pressupõem que a função do governo é simplesmente maximizar o bem-estar social, sendo esta uma concepção equivocada por dois motivos: não há uma definição clara do que venha a ser “bem-estar social” e nem mesmo de como é possível maximizá-lo e, mesmo que conseguíssemos defini-lo, por que deveríamos crer que os indivíduos que controlam o governo estariam motivados a maximizá-lo, se a teoria econômica provou inúmeras vezes que o *homo economicus* é egoísta, ou seja, busca maximizar a sua própria função de utilidade. O autor pressupõe, ainda, que num sistema democrático os partidos formularão suas políticas

¹ DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, p. 50-135, abr. 1957.

visando única e exclusivamente a obtenção do maior número de votos possível e a permanência no poder, a despeito da defesa de determinado grupo de interesses ou de alguma ideologia.

Depreende-se, portanto, que é considerável a hipótese de que muitos mandatários priorizem interesses oportunistas ao longo de seus mandatos, e estudar a ocorrência de tal comportamento por parte dos governadores do Estado do Ceará, inclusive a ponto de promover ciclos políticos orçamentários, é o escopo desta pesquisa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Diversos modelos foram desenvolvidos para representar o comportamento da economia ao longo do calendário eleitoral, numa tentativa de identificar a presença de movimentos cíclicos. Assim, considerar os ciclos econômicos como sendo politicamente determinados é uma maneira alternativa de observá-los, de sorte que a raiz de alguns ciclos econômicos situa-se na motivação política, ou seja, são ciclos políticos (REICHENVATER, 2007, p. 1).

Fialho² (1996 apud SALVATO *et al*, 2007, p. 3) afirma que a busca de evidências históricas e estatísticas que sinalizam uma conexão entre calendário eleitoral e flutuações econômicas procura, em última instância, oferecer uma explicação adicional para tais flutuações. Para a autora, este foco tomado pela teoria dos ciclos políticos difere de outros estudos sobre flutuações econômicas de curto prazo “fundamentalmente por tomarem como endógena e relevante a participação dos agentes políticos (ou do governo) na determinação da trajetória da economia.” (FIALHO, 1996 apud SALVATO *et al*, 2007, p. 3).

Os modelos sobre a influência das eleições e outros fatores políticos nos resultados econômicos, segundo Borsani (2000, p. 7), são bem fundamentados, pois os partidos políticos no governo desejam manter-se no poder, a economia é um fator relevante nos resultados eleitorais e os governos contam com instrumentos de política pública que, pelos menos parcialmente, podem determinar os resultados macroeconômicos. Assim, “a teoria do ciclo político-econômico, que analisa a interação do sistema político com o sistema econômico, surge do fato óbvio de que os eleitores se preocupam com a economia, enquanto os políticos se preocupam com o poder”. (NORDHAUS³, 2000 apud BORSANI, 2000, p. 7). Ainda segundo Borsani (2000, p. 7), por ser uma área bastante estudada, tanto os modelos teóricos quanto os trabalhos empíricos e seus resultados contam com numerosas versões, questionando ou refutando as diferentes versões, a magnitude das mesmas, suas premissas teóricas e/ou metodologias de análise, gerando muita controvérsia, como se vê a seguir:

Por um lado, uma das premissas básicas, a maximização do voto como única estratégia de todo partido político, é uma controvérsia teórica não resolvida; por

² FIALHO, T. M. M. **Performance macroeconômica e política: análise da evidência de ciclos políticos no Brasil – 1953-1995**. 1996. 77 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

³ NORDHAUS, W. D. Alternative models to political business cycles. **Brookings Papers on Economic Activity**, The Brookings Institution, n. 2, p. 1-50, 1989.

outro lado, grande parte dos trabalhos realizados para os países desenvolvidos não encontra fortes evidências de uma variação significativa dos agregados macroeconômicos antes das eleições, sendo nos indicadores de política fiscal e monetária onde se observam melhoras significativas nos períodos pré-eleitorais. (BORSANI, 2000, p. 7).

Como bem salientou o autor, a despeito da manipulação dos agregados macroeconômicos, são os indicadores de política fiscal que sofrem mudanças significativas nos períodos pré-eleitorais, o que é harmônico com o fato de a política monetária ser praticamente restrita à esfera central de governo, afora a possibilidade de o banco central ser parcial ou totalmente independente. Dalen e Swank (1996, p. 184) ressaltam que a maioria das pesquisas sobre ciclos políticos é baseada em variáveis macroeconômicas altamente agregadas, mas essa possibilidade não se mostrou muito consistente com os modelos; já em relação às políticas fiscais, as evidências foram um pouco mais fortes. Indo além, eles afirmam ainda que muitos países passaram a experimentar regimes de câmbio fixo ou tiveram sua política monetária delegada a um banco central independente.

Ademais, Preussler e Portugal⁴ (2002 apud SALVATO *et al*, 2007, p. 5) afirmam que a literatura sobre ciclos políticos pode ser dividida em dois principais grupos de estudos empíricos: aqueles que buscam a trajetória cíclica com quebra de tendência pós-eleitoral nas séries de tempo relativas às variáveis macroeconômicas desemprego, inflação e crescimento do produto, e os que tratam a manipulação pré-eleitoral em instrumentos de política econômica como emissão monetária, taxa de câmbio, arrecadação de impostos, transferência governamentais e gastos governamentais.

A teoria dos ciclos políticos foi, todavia, organizada em diferentes vertentes. Segundo Jula e Jula (2007, p. 2), a partir do espectro oportunista-ideológico de motivação política, os modelos de ciclos políticos podem ser classificados de acordo com as expectativas que se supõe serem mantidas pelos indivíduos. Esta classificação permite identificar quatro variantes na literatura dos ciclos políticos: o ciclo político oportunista puro, a tradicional teoria partidária, o ciclo político oportunista racional e a teoria partidária racional. Deste modo, os autores sugerem a tipologia de ciclos políticos apresentada no quadro abaixo, bem como teóricos pioneiros em cada área.

⁴ PREUSSLER, A. P. de S; PORTUGAL, M. S. Um estudo empírico dos ciclos políticos-econômicos no Brasil. **Textos para Discussão, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, n. 5, p. 1-17, 2002.

			O comportamento dos eleitores é	
			Não racional	Racional
O comportamento dos políticos tem motivação	Oportunista	Modelos dependentes do contexto (Frey e Schneider ⁵ , 1978)	Ciclo político oportunista tradicional (Nordhaus ⁶ , 1975)	Ciclo político oportunista racional (Rogoff e Sibert ⁷ , 1988; Rogoff ⁸ , 1990; Persson e Tabellini ⁹ , 1990)
	Partidária		Ciclo político partidário tradicional (Hibbs ¹⁰ , 1977)	Ciclo político partidário racional (Alesina ¹¹ , 1987)

Quadro 1 – Tipologia dos ciclos políticos. Fonte: Adaptado de Jula e Jula, 2007, p. 3.

A seguir, estão apresentadas as principais características de cada uma dessas quatro vertentes teóricas, combinando aspectos motivacionais dos políticos com os comportamentais dos eleitores.

2.1 Ciclo político oportunista tradicional

O modelo de Nordhaus¹² (1975) é largamente apontado pela literatura como o principal pressuposto do que vem a ser o ciclo político oportunista tradicional. Drazen (2000, p. 78) coaduna com esta visão ao afirmar que, a partir daquele, os primeiros modelos de ciclos políticos, quer sejam oportunistas ou partidários, tiveram a política monetária como força motriz: uma política monetária expansionista levava a um aumento temporário na atividade

⁵ FREY, B.; SCHNEIDER, F. A model of politico-economic behavior in the UK. **Economic Journal**, p. 243-253, 1978.

⁶ NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, Bristol, England, 42, p. 169-190, abr. 1975.

⁷ ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, 55, p. 1-16, jan. 1988.

⁸ ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, 80, p. 21-36, mar. 1990.

⁹ PERSSON, T.; TABELLINI, G. Macroeconomic policy, credibility, and politics. **Harwood Academic Publishers**, Chur, Switzerland, 1990.

¹⁰ HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, 71, p. 1467-1487, 1977.

¹¹ ALESINA, A. Macroeconomic policy in a party system as a repeated game. **Quarterly Journal of Economics**, 78, p. 651-678, 1987.

¹² NORDHAUS, *op. cit.*

econômica, seguido com defasagem por um aumento na inflação. O autor (2000, p. 78) afirma ainda que é comum enxergar os modelos baseados em políticas monetária como um grupo ao avaliar o seu sucesso em explicar um ciclo político, sendo todos construídos a partir de alguma variante de uma estrutura básica de três equações, uma representando o objetivo do político, uma fornecendo a relação entre mudanças na taxa de crescimento monetário ou da inflação e na atividade econômica (uma curva de Phillips), e uma última especificando como expectativas de inflação são formadas. Esta subseção, no entanto, detém-se apenas no estudo da vertente oportunista não racional.

Para Fialho (1999, p. 133), o modelo Nordhaus sugere um oportunismo político e a lógica de seu funcionamento fundamenta-se na exploração das vantagens de uma curva de Phillips:

Segundo Nordhaus, o governo estimula a demanda agregada antes das eleições, explorando as vantagens de uma curva de Phillips de curto prazo, através de uma significativa redução no desemprego, às expensas de uma pequena elevação da inflação. Após o período eleitoral, as expectativas se ajustam, aumentando ainda mais a inflação. Os efeitos expansionistas do período anterior são eliminados pela contração da demanda agregada, levando a uma recessão, logo após as eleições. (FIALHO, 1999, p. 133).

Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 15) apresentam que os eleitores retribuem o comportamento oportunista (ações eleitoreiras) porque as eleições ocorrem justamente quando a economia está temporariamente bem e porque eles não entendem a sua natureza, de modo que podem ser enganados de tempo em tempo, pois sequer aprendem com o passado e esquecem da última recessão pós-eleitoral com a aproximação das eleições seguintes.

De forma bastante concisa, Drazen (2000, p. 78) defende que o modelo de Nordhaus foi criado para mostrar que se o voto era baseado na performance econômica recente e se as expectativas de inflação eram retrógradas, um mandatário oportunista que controla a política monetária iria encontrá-la ideal para induzir um ciclo de inflação-desemprego correspondente à duração do seu mandato, com um *boom* justamente antes da eleição e uma recessão mais tarde.

Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 17) apresentam as seguintes hipóteses para o modelo oportunista tradicional:

- a economia é caracterizada por uma curva de Phillips aumentada pelas expectativas, sendo adotada a seguinte formulação específica:

$$y_t = \bar{y} + \pi_t - \pi_t^e \quad (1)$$

onde y_t é a taxa de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), π_t é a taxa de inflação, π_t^e é a taxa de inflação esperada e \bar{y} é a taxa de crescimento natural do produto;

- as expectativas de inflação são adaptativas:

$$\pi_t^e = \pi_{t-1} + \lambda(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}); \quad 0 < \lambda < 1 \quad (2)$$

onde λ representa a velocidade com que as expectativas se adaptam à inflação passada, sendo esta a única explicação para elas, ou seja, as expectativas não levam em conta toda a informação disponível e, por esta razão, não são racionais. Substituindo-se a equação (2) na (1) chega-se a:

$$\pi_t^e = (1 - \lambda)[\pi_{t-1} + \lambda\pi_{t-2} + \lambda^2\pi_{t-3} \dots] \quad (3)$$

$$y_t = \bar{y} + \pi_t - (1 - \lambda) \sum_{j=0}^{\infty} \lambda^j [\pi_{t-j-1}] \quad (4)$$

de forma que a equação (4) mostra que, dada a inflação passada, o político pode alcançar a taxa de crescimento desejada por meio da escolha apropriada da inflação corrente;

- os políticos são idênticos. Eles preferem estar no poder a fora dele;
- apenas dois candidatos (partidos) se enfrentam em todas as eleições: um mandatário e um oponente;
- os eleitores aprovam o crescimento e desaprovam a inflação e o desemprego. Eles são retrospectivos: votam em favor do mandatário se a economia vai bem (baixo desemprego e inflação e alto crescimento) durante o seu mandato. Adicionalmente, o desempenho econômico imediatamente antes de uma eleição afeta as decisões dos eleitores muito mais que o desempenho do passado mais distante;
- os políticos controlam o nível de demanda agregada por meio de instrumentos de política fiscal e monetária;
- o calendário das eleições é fixado exogenamente.

Existe ainda, conforme já mencionado, uma equação representativa do objetivo do político. Para Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 19), as três últimas hipóteses relacionadas acima são conducentes a uma função objetivo do político na qual o mandatário maximiza a probabilidade de ser reeleito, ou seja, uma função do desempenho econômico enquanto o mandatário estava no poder; a sua forma seria a seguinte:

$$Q_t = Q(\pi_t, u_t, y_t, \pi_{t-i}, u_{t-i}, y_{t-i}, \dots, Z); \quad i = 1, \dots, n \quad (5)$$

onde n é a duração do mandato do atual mandatário, Q_t é a probabilidade de reeleição do mandatário na eleição do final do período t , u se refere, de uma geral, a taxas de desemprego e Z é um vetor de variáveis não econômicas que podem influenciar a eleição e não estão correlacionadas com a situação da economia.

Enfim, Borsani (2000, p. 42) menciona a crítica da miopia política, particularmente evitada nas versões racionais da teoria oportunista, segundo a qual o funcionamento reiterado do modelo pressupõe que os eleitores não teriam capacidade de aprender com as experiências anteriores. Gonçalves e Fenolio (2007, p. 467), por sua vez, alegam que os modelos pioneiros, notadamente aqueles fundamentados na vertente teórica fundada por Nordhaus¹³ (1975), Lindbeck¹⁴ (1976) e MacRae¹⁵ (1977), denominada ciclos políticos oportunistas, caíram em descrédito com a revolução das expectativas racionais nos anos 1970. Na subseção seguinte está evidenciado como esta vertente evoluiu para outra inserida num contexto de racionalidade (agentes econômicos).

2.2 Ciclo político oportunista racional

A idéia de manipulação eleitoral da política econômica não foi abandonada, com vários trabalhos tentando compatibilizar expectativas racionais e ciclos políticos. Disto surgiu uma nova vertente de ciclos políticos, na qual os eleitores são modelados como racionais, mas possuindo informação imperfeita, ou seja, eles buscam inferir a competência do mandatário a partir de suas decisões políticas, usando todas as informações relevantes disponíveis acerca da variável que estão tentando prever (VIANA, 2003, p. 22).

A assimetria de informação é fundamental à engrenagem deste tipo de ciclo, tanto que Rogoff¹⁶ (1987 apud FIALHO, 1999, p. 139) e Rogoff e Sibert¹⁷ (1988 apud FIALHO, 1999, p. 139) afirmam que mesmo num contexto de expectativas racionais, muitas vezes os

¹³ NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, Bristol, England, 42, p. 169-190, abr. 1975.

¹⁴ LINDBECK, A. Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. **American Economic Review Papers and Proceedings**, n. 66, p. 1-19, 1976.

¹⁵ MCRAE, D. A political model of the business cycle. **Journal of Political Economy**, n. 85, p. 239-263, 1977.

¹⁶ ROGOFF, K. Reputational constraints on monetary policy. In BRUNNER, K. & MELTZER, A. (orgs.). **Bubbles and other essays**, Amsterdã, North-Holland, p. 141-82.

¹⁷ ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, 55, p. 1-16, jan. 1988.

eleitores não são bem informados acerca da competência e do desempenho do governo, levando este último a adotar, imediatamente antes das eleições, políticas que sinalizem e demonstrem favoravelmente a sua competência e o seu bom desempenho; mas essa assimetria é temporária, sendo a informação, de fato, conhecida no período seguinte. De outro modo, a partir da informação imperfeita do eleitor, o mandatário tenta sinalizar o máximo possível um tipo “competente” que distorce as decisões econômicas nas proximidades das eleições.

Vários autores que propuseram modelos racionais, mas relativamente consistentes com o modelo de Nordhaus-Lindbeck, assumiram que os eleitores se comportam racionalmente, isto é, dadas as informações disponíveis, maximizam sua utilidade esperada e formam expectativas de forma ótima, é o que argumentam Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 23), para os quais os modelos oportunistas racionais incorporam as seguintes idéias e características:

- enfatiza-se a competência acoplada com a assimetria de informação;
- diferentes governos manuseiam a economia de forma mais ou menos competente;
- a competência é uma informação privada: o governo conhece a sua própria habilidade, mas esta é desconhecida pelos eleitores;
- os eleitores podem avaliar a competência do governo apenas por meio da observação dos resultados econômicos.

Gonçalves e Fenolio (2007, p. 468) afirmam, no entanto, que o modelo oportunista racional não prevê, em termos gerais, ciclos de produto agregado a Nordhaus, mas envolve, por exemplo, manipulações orçamentárias das transferências governamentais, as quais são infladas nas vésperas das eleições em detrimento dos investimentos¹⁸, já que estes possuem prazo de maturação bem maior.

Brender e Drazen (2005, p. 7), adicionalmente, ressaltam a existência de trabalhos teóricos argumentando como expansões fiscais durante os anos de eleição conduzem eleitores racionais a votarem nos mandatários que as produzem, pois sinalizam elevada competência

¹⁸ Os investimentos são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Adicionalmente, e que não se confundam, existe o conceito de inversões financeiras, o qual representa as dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização. A diferença está justamente no impacto que a transação gerará nas contas macroeconômicas do governo. Os gastos com a construção de uma escola, por exemplo, sem nenhuma dúvida, devem ser classificados como investimento, pois representam a criação de riquezas e o aumento da renda do país (PIB). Por outro lado, a compra de um prédio pronto não tem efeito positivo na renda, já que a transação enseja apenas a transferência da propriedade do bem; seria mero intercâmbio entre “setores” do sistema econômico. (Site LRF.com.br. Disponível em: <http://www.lrf.com.br/mp_op_classificacao_economica.html>. Acesso em: 20 maio 2009.).

quando há incerteza sobre a sua capacidade. Eles estão se referindo a ciclos políticos com base em manipulação orçamentária (ciclos políticos orçamentários), para os quais os eleitores possuem informação imperfeita sobre as características relevantes dos políticos potenciais, e o que parece ser artifício (expansões fiscais oportunistas) produz efeitos porque os eleitores são levados a gerar informações relevantes sobre os candidatos a cargos eletivos (DRAZEN, 2000, p. 100). São nessas circunstâncias que eleitores racionais permitem ser influenciados pela manipulação do orçamento promovida com fins eleitoreiros.

Assim, Rogoff¹⁹ (1990 apud ALESINA, COHEN e ROUBINI, 1991, p. 7) apresenta um modelo não-monetário focado nas despesas governamentais de consumo (ou transferências) e nos investimentos, cuja sinalização toma a forma de aumentos pré-eleitorais nas despesas de consumo e transferências imediatamente visíveis e de cortes nas despesas de investimentos, e argumenta que, embora a queda no investimento seja nociva à produtividade e à eficiência, estes resultados são observáveis pelos eleitores apenas com defasagens, o que possibilita o surgimento de ciclos orçamentários através de distorções na alocação de recursos entre os programas de gastos públicos. Esta idéia, porém, foi formalizada anteriormente por Rogoff e Sibert (1986, p. 5), os quais partem do pressuposto de que todos os governantes são requisitados a fornecer um dado nível de bens e serviços públicos ou transferências, G , chegando à seguinte restrição orçamentária:

$$G = \varepsilon + \tau + \Delta \quad (6)$$

onde ε é a competência do governo, τ é os impostos diretos (ou transferências se negativos) e Δ representa a receita de senhoriagem (levantada sob o custo de distorções na economia).

Os bens e serviços devem ser financiados com o mínimo possível de recursos públicos, pois se presume que o governo mais competente é aquele que requer o mínimo de receita para entregar G à sociedade (ROGOFF e SIBERT, 1986, p. 5).

Para Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 30), uma interpretação alternativa considera Δ como o déficit orçamentário, em vez de senhoriagem, e a implicação empírica de o período pré-eleitoral apresentar um nível de tributação abaixo do eficiente e um nível de inflação acima do ótimo seria: no ano da eleição deve-se observar menor tributação e maiores déficits. Disto, Rogoff (1987, p. 3) estabelece uma função produção dos bens públicos, dada por:

$$g_t + k_{t+1} = \tau_t + \varepsilon_t \quad (7)$$

¹⁹ ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80, p. 21-36, mar. 1990.

onde g_t representa os bens públicos de consumo, k_{t+1} é o investimento no período t que torna-se visível no período $t+1$ e τ_t e ε_t são as duas variáveis insumo dentro do processo de produção de bens públicos; g_t e τ_t são observados contemporaneamente pelos eleitores, mas estes apenas formam inferências sobre os gastos com investimento (k) e a competência do mandatário (ε), confirmando-as apenas no período seguinte às eleições ($t+1$).

A competência não é uma variável escolha para o governante, mas uma característica individual, e pode ser definida como a capacidade de um administrador prover um dado nível de bens públicos com um nível de recursos menor que o demandado por um administrador incompetente; ε deveria ser pensado como o QI (Quociente de Inteligência) administrativo (ROGOFF, 1987, p. 4). Ela segue um processo de média móvel de primeira ordem MA(1):

$$\varepsilon_t^i = \alpha_t^i + \alpha_{t-1}^i \quad (8)$$

onde α_t^i representa o choque de competência do indivíduo i no período t , os quais são independentes entre os indivíduos e com relação ao tempo, além de identicamente distribuídos, podendo assumir os valores $\alpha^H =$ alta competência ou $\alpha^L =$ baixa competência, com a seguinte distribuição de probabilidade: $prob(\alpha = \alpha^H) = \rho$ e $prob(\alpha = \alpha^L) = (1 - \rho)$, $\alpha^H > \alpha^L > 0$.

É notável que o modelo pressupõe variação da competência ao longo do tempo. A esse respeito, Preussler (2001, p. 34), considera que:

A proposição de que a competência do governante varia ao longo do tempo é bastante realista. O político pode aperfeiçoar a competência administrativa ao enfrentar crises durante o seu mandato, quando precisará desenvolver habilidades para ofertar a mesma quantidade de bens públicos com um menor quantidade de recursos. Também poderíamos imaginar situações nas quais o governante “desaprende” a administrar, como no caso de um político honesto que devido à influência do seu meio de trabalho tornou-se corrupto, não resistindo a tentação de desviar recursos públicos.

Rogoff (1987, p. 6) propõe que todos os agentes, incluindo o governante, compartilham a mesma função utilidade, com a diferença de que o titular do cargo público desfruta de uma renda adicional, conhecida como *ego rents*. A função utilidade do governador é dada por:

$$\Gamma_t^G = \Gamma_t + \sum_{s=t}^T \beta^{s-t} X \pi_{s,t} \quad (9)$$

onde Γ_t seria a função utilidade do agente comum no período t , $\pi_{s,t}$ é a estimativa da probabilidade do governante estar no poder no período s , X é o *ego rents* (adicional de utilidade do mandatário em razão de ostentar cargo público), β é o fator de desconto intertemporal ($\beta < 1$).

A equação (9) pode ser interpretada como o governante pondera algum peso no bem-estar social (o que o inclui como cidadão comum) e algum peso na renda em que ele aufera como chefe do executivo (ROGOFF, 1987, p. 6).

Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 31) citam uma vantagem dos modelos orçamentários, uma vez que as assimetrias de informação necessárias, quais sejam, o resultado do investimento público realizado em t (k_{t+1}) e a competência do mandatário (ε_t) não podem ser observados diretamente pelos eleitores quando da eleição (no final do período t), são mais razoáveis do que as assimetrias assumidas nos modelos oportunistas racionais baseados na curva de Phillips²⁰. A razoabilidade desta afirmação reside no fato do orçamento público, sua composição e o valor dos déficits projetados para o ano fiscal corrente serem suficientemente obscuros e complicados de tal modo que assimetrias significantes de curto prazo são bastante prováveis. Também é importante a afirmação de Ferreira (2006, p. 6) de que o ciclo político orçamentário é um compromisso em que os eleitores abrem mão de parte do controle eleitoral, um problema de risco moral, para ganhar na qualidade dos representantes eleitos, um problema de seleção adversa. Este último é amenizado, como já ressaltado, em razão do mandatário poder sinalizar a sua competência por meio das políticas adotadas.

A partir do modelo de ciclo orçamentário originalmente proposto por Rogoff e Sibert²¹ (1988), Persson e Tabellini²² (1990) propuseram uma simplificação (REICHENVATER, 2007, p. 4). O modelo foi, então, desenvolvido num ambiente Keynesiano, com preços não totalmente flexíveis, havendo a possibilidade de um *trade-off* de curto-prazo entre inflação e desemprego: o governante tenta mostrar-se competente buscando,

²⁰ Estes modelos, como serão apresentados logo adiante, sustentam que no ano da eleição (t) os eleitores observam a taxa de crescimento do produto (y_t) e a taxa de inflação esperada (π_t^e), mas a inflação corrente (π_t), bem como a competência do mandatário (ε_t), só tornam-se conhecidos em $t+1$, ou seja, com um período de atraso.

²¹ ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, 55, p. 1-16, jan. 1988.

²² PERSSON, T.; TABELLINI, G. Macroeconomic policy, credibility, and politics. **Harwood Academic Publishers**, Chur, Switzerland, 1990.

por meio da política monetária, reduzir o desemprego para aquém da sua taxa natural sem precipitar o nível de preços (PREUSSLER, 2001, p. 29). Conforme Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 23), a economia é descrita por uma curva de Phillips com um termo de competência:

$$y_t = \bar{y} + \pi_t - \pi_t^e + \varepsilon_t \quad (10)$$

onde y_t é a taxa de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), \bar{y} é a taxa de crescimento natural do produto, π_t é a taxa de inflação, π_t^e é a taxa de inflação esperada e ε é o termo de competência, visto como a habilidade do governo de resolver problemas e manejar a economia eficientemente.

Segundo Reichenvater (2007, p. 4), ao invés de usar as expectativas de inflação adaptativas como em Nordhaus²³ (1975), esse modelo de ciclo político racional baseado na curva de Phillips usa expectativas racionais, ou seja:

$$\pi_t^e = E(\pi_t | I_{t-1}) \quad (11)$$

à exceção do nível de competência do governante, I_{t-1} inclui toda a informação necessária, disponível até $t-1$, para determinar a inflação esperada em t .

Conforme Persson e Tabellini²⁴ (1990 apud PREUSSLER, 2001, p. 30), a competência é persistente, de sorte que um governante não deixa de ser (in)competente de um ano para o outro; assim, a competência do governante foi definida como um processo MA(1):

$$\varepsilon_t = \mu_t + \mu_{t-1} \quad (12)$$

onde $\mu_t = \bar{\mu} > 0$ – elevada competência com probabilidade ρ , ou $\mu_t = \underline{\mu} < 0$ – baixa competência com probabilidade $1 - \rho$. O valor esperado de μ_t é:

$$E(\mu_t) = \rho \bar{\mu} + (1 - \rho) \underline{\mu} = 0 \quad (13)$$

Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 24) ressaltam que a especificação de média móvel (MA(1)) implica que a competência em $t(\varepsilon_t)$ contém tanto uma parcela contemporânea quanto uma realização de um período precedente, e que ela não se reporta ao candidato oponente caso este vença a eleição, de forma que a sua competência é normalizada como zero no período da eleição. Preussler (2001, p. 31), por sua vez, coloca que a assimetria de informação responsável pela engrenagem dos ciclos político-econômicos, considerando o

²³ NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, Bristol, England, 42, p. 169-190, abr. 1975.

²⁴ PERSSON, T.; TABELLINI, G. Macroeconomic policy, credibility, and politics. **Harwood Academic Publishers**, Chur, Switzerland, 1990.

modelo em discussão, advém da hipótese dos eleitores desconhecerem a competência do atual governante, embora saibam a distribuição de μ_t e que o valor esperado de μ_t é zero. Mas para que isto seja possível, impõe-se como condição necessária que no período t o eleitor observe apenas a taxa de crescimento do produto (y_t), identificando a taxa de inflação (π_t) somente no período $t+1$.

Em suma, os modelos oportunistas racionais (orçamentários ou baseados na curva de Phillips) prevêm manipulações de curto prazo do orçamento ou da política monetária no período imediatamente antes e depois da eleição; eles são menos eficazes em fornecer uma racionalidade para ciclos regulares de inflação e desemprego de vários anos; também possuem a característica indesejável de apontarem os políticos mais competentes como aqueles que mais distorcem a economia, o que advém da natureza do equilíbrio separador²⁵ (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 32). Para Drazen (2000, p. 100), esta característica indesejável pode ser visualizada de uma forma melhor, qual seja, o político mais competente pode expandir os gastos governamentais ou reduzir os impostos e ainda não induzir a distorção que um político menos competente induziria.

Borsani (2000, p. 42) afirma que apesar das elaborações teóricas mais recentes (versão racional da teoria oportunista), as quais reforçam a lógica do modelo, não é de se esperar a ocorrência sistemática e reiterada de um comportamento eleitoral oportunista por parte de todos os governos, devido às limitações existentes para uma manipulação pré-eleitoral efetiva das variáveis econômicas: situação internacional, erros de cálculo no *timing* das políticas, autonomia das autoridades monetárias em relação ao poder executivo, entre outras. Neste ínterim, o autor também faz referência às críticas à miopia política (memória curta dos eleitores quanto às infidelidades passadas dos políticos), muito comuns na teoria oportunista tradicional, mas parcialmente evitada nas versões racionais dessa teoria. É forçoso citar aqui que o voto retrospectivo não é inconsistente com o comportamento racional do eleitor; segundo Alesina, Cohen e Roubini (1991, p. 6), julgar o desempenho do mandatário com base nas condições econômicas pré-eleitorais é uma estratégia racional para os eleitores, além de ser, obviamente, um elemento-chave para a existência de ciclos oportunistas.

²⁵ Neste equilíbrio (*separating equilibrium*) o político sinaliza sua competência como alta, ao atingir um maior nível de crescimento, ou baixa, se o crescimento é menor; assim, os eleitores aprendem o tipo de mandatário e o recompensam com a reeleição se ele for competente, ou, do contrário, o oponente vence. De maneira oposta, existe o equilíbrio agregador (*pooling equilibrium*), segundo o qual os eleitores não podem inferir das políticas adotadas o nível de competência do mandatário quando das eleições, pois ambos os tipos (competente e incompetente) escolhem o mesmo nível de crescimento (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 26).

2.3 Ciclo político partidário tradicional

Considerando que a teoria dos ciclos políticos tradicionais²⁶ restou em fraca evidência empírica, tendo sido inclusive rejeitada por diversos autores que usaram dados dos Estados Unidos pós-Segunda Guerra Mundial, vários estudos empíricos passaram a focar a teoria partidária de política macroeconômica, cujo proponente, Hibbs²⁷ (1977), categorizando os partidos políticos como sendo de esquerda ou de direita, alegou que o Partido Democrata dos Estados Unidos e os partidos socialistas da Europa são mais avessos ao desemprego e menos à inflação do que o partido Republicano dos Estados Unidos e os partidos conservadores da Europa, respectivamente (ALESINA e SACHS, 1986, p. 3). Alesina (1988, p. 16) afirma que essas hipóteses foram testadas nos Estados Unidos por Hibbs²⁸ (1987) a partir de um modelo baseado numa curva de Phillips, mas sem considerar as expectativas racionais, o que seria o modelo partidário tradicional. Assim, as formulações da curva de Phillips e das expectativas de inflação são as mesmas que no caso do modelo oportunista tradicional, embora seja abandonada a hipótese de que os políticos são iguais, conforme a seguir:

$$y_t = \bar{y} + \pi_t - \pi_t^e \quad (14)$$

$$\pi_t^e = \pi_{t-1} + \lambda(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}); \quad 0 < \lambda < 1 \quad (15)$$

Este modelo implica que diferentes partidos escolhem diferentes pontos da curva de Phillips, optando entre combinações que representam um maior (partidos de direita) ou menor (partidos de esquerda) nível de desemprego, com os respectivos desdobramentos sobre o crescimento do produto e a inflação (ALESINA e ROUBINI, 1990, p. 8).

Os eleitores, por sua vez, também são retrospectivos neste caso, pois olham para a situação da economia e, baseado nas suas preferências, favorecem um partido ou outro; no entanto, eles não usam as suas observações do passado para fazer previsões racionais do futuro (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 49).

²⁶ Como já demonstrado anteriormente, esta teoria é representada principalmente por Nordhaus (1975), que modelou o relacionamento entre os ciclos políticos e econômicos a partir das seguintes hipóteses: os partidos se preocupam apenas com a vitória nas urnas, os eleitores têm memória curta e podem ser sistematicamente enganados e a economia é representada por uma curva de Phillips, mas sem levar em conta as expectativas racionais.

²⁷ HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71, p. 1467-1487, 1977.

²⁸ HIBBS, D. The American political economy. **Cambridge: Harvard University Press**, 1987.

Reichenvater (2007, p. 6) elenca características essenciais do modelo partidário tradicional:

- os partidos de esquerda focam tradicionalmente o desemprego (com o fim de defender os interesses dos trabalhadores), enquanto os de direita são mais preocupados com a taxa de inflação;
- os partidos são vistos como representantes de diferentes eleitorados com diferentes preferências;
- o partido de direita tende a satisfazer a classe média alta e a comunidade financeira e empresarial;
- o partido de esquerda, por outro lado, se ajusta às necessidades da classe média baixa e dos sindicatos;

Como consequência dessas características, o desemprego é permanentemente menor e a inflação e o crescimento são permanentemente maiores com o partido de esquerda no poder do que com governantes de direita (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997 apud JULA e JULA, 2007, p. 3).

2.4 Ciclo político partidário racional

Dando continuidade às pesquisas sobre manipulação eleitoral, Alesina²⁹ (1987) e Alesina e Sachs³⁰ (1988) apresentaram um modelo embasado na visão partidária, mas contrário à literatura então vigente neste assunto, pois contava com expectativas racionais e voltadas para o futuro; neste modelo macroeconômico, a representação da economia também é baseada numa curva de Phillips, mas para melhor descrevê-lo faz-se mister enfatizar outra interpretação dessa curva, específica para contratos de salários nominais, mas ignorando o capital físico e o crescimento da produtividade (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 52):

$$y_t = \bar{y} + \pi_t - \omega_t \quad (16)$$

²⁹ ALESINA, A. Macroeconomic policy in a party system as a repeated game. **Quarterly Journal of Economics**, 78, p. 651-678, 1987.

³⁰ ALESINA, A.; SACHS, J. Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. **Journal of Money, Credit and Banking**, p. 63-82, fev. 1988.

onde ω_t é a taxa de crescimento dos salários nominais e supõe-se haver rigidez de salários³¹; o mercado de trabalho pode ser competitivo ou não³², mas em ambos os casos, o ajuste do salário nominal acompanha a evolução da inflação, devendo-se observar a seguinte relação:

$$\omega_t = \pi_t^e = E(\pi_t | I_{t-1}) \quad (17)$$

onde o termo $E(\pi_t | I_{t-1})$ indica que o salário acordado para o próximo período levará em conta as informações disponíveis até o momento do reajuste salarial ou da assinatura do contrato, conforme o caso.

Segundo Alesina e Roubini (1990, p. 9), para que este modelo gere um ciclo político, deve-se assumir que os contratos de trabalho são assinados em intervalos discretos (os quais não coincidem com a duração do mandato eletivo), e que os resultados da eleição são incertos em razão dos choques contra as preferências dos eleitores (adoção de políticas inesperadas). Assim, Alesina e Sachs (1986, p. 4), partindo do pressuposto de que as eleições criam uma importante fonte de incerteza sobre o futuro, apresentam a seqüência de fatores responsáveis pela geração dos ciclos políticos no modelo partidário racional:

- os agentes econômicos não conhecem o partido que vencerá a próxima eleição;
- se as expectativas sobre a inflação e a política monetária têm de ser formadas antes das eleições, elas são baseadas na média das políticas que, espera-se, serão seguidas pelos partidos uma vez eleitos;
- se estas políticas são diferentes, o partido eleito cria uma surpresa, no sentido de que sua política não foi corretamente prevista, uma vez que as expectativas representaram (também) a possibilidade de eleição do outro partido;
- o modelo, então, prevê que no início do mandato de um partido mais expansionista, deve ser observado uma expansão do produto acima da tendência, com alto crescimento monetário;
- alternativamente, quando o partido menos expansionista é eleito, deve-se observar uma recessão em razão do baixo crescimento monetário;

³¹ Borsani (2000, p. 51) ressalta que se a política monetária pode ser ajustada mais freqüentemente que os salários, os governantes poderão intervir mais livremente para estabilizar ou gerar inflação com crescimento; para exemplificar, o autor cita que uma expansão monetária aumenta a inflação, mas se os salários não respondem imediatamente, a conseqüente diminuição do salário real criará uma expansão do emprego até o momento do seu ajuste.

³² No mercado de trabalho competitivo, a reposição do salário real é uma conseqüência natural. Quanto ao não competitivo, é a atuação dos membros dos sindicatos, no sentido de maximizar o seu bem-estar, que permite recompor a perda imposta pela inflação (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 52).

- não existem surpresas eleitorais na segunda parte do mandato de ambas as administrações; por conseguinte, o modelo prevê neutralidade política.

De acordo com a última hipótese acima, na segunda metade do mandato de ambos os partidos, as variáveis reais devem exibir o mesmo comportamento. No entanto, Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 56) colocam que o crescimento do produto volta à sua taxa natural no segundo período de ambos os partidos, mas a inflação é permanentemente mais alta com o partido de esquerda no poder do que com o partido de direita. Isto ocorre porque o partido de esquerda cuida mais do crescimento impulsionado pela inflação.

No modelo partidário racional, os eleitores são prospectivos (voltados para o futuro), conhecem as funções objetivo dos dois partidos, bem como as suas políticas (metas de inflação); baseados nas suas preferências, eles votam no partido que entrega a maior utilidade esperada (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 55).

2.5 Ciclo político situacional

Outro problema teórico dos ciclos políticos concentra-se na possibilidade de unir os modelos partidário e oportunista. O resultado é os então chamados modelos dependentes do contexto. Nestes modelos a extensão com que políticos controlam os resultados macroeconômicos ou políticas pode variar significativamente dependendo de circunstâncias específicas. Assim, deve-se esboçar uma função popularidade e uma função política. A função popularidade expressa um suporte partidário como uma função de taxas de desemprego, inflação e crescimento econômico, enquanto a última incorpora as preferências ideológicas responsivas do governo do mandatário. Elas sugerem que políticos partidários, quando no poder, se tornam oportunistas com a aproximação das eleições se eles são relativamente impopulares - se a popularidade atual do governante excede a crítica, o governante mantém um superávit de popularidade; se sua popularidade cai abaixo do nível da crítica, o governante ostenta um déficit de popularidade; o primeiro motiva o governante a agir ideologicamente, enquanto o segundo, oportunistamente. Ou seja, se a popularidade é baixa, as variáveis econômicas são manipuladas para crescer as chances de reeleição, enquanto que com alta popularidade o governante segue os seus suportes e a sua própria ideologia ao ser responsivo. Portanto, o modelo enfatiza a maximização da utilidade do governante ao invés da

maximização do voto. A popularidade é buscada de modo que o programa ideológico possa ser seguido. (FREY e SCHNEIDER³³, 1978 apud JULA e JULA, 2007, p. 4).

Ainda no campo situacional da teoria dos ciclos políticos e considerando o problema da inconsistência temporal ao longo das sucessões ou revezamentos partidários no poder, Mckibbin, Roubini e Sachs (1987, p. 5) fazem indagações a respeito do comportamento dos partidos Republicano e Democrata dos Estados Unidos num ambiente em que o governante futuro pode não compartilhar dos objetivos do governo atual, como: de que forma comportar-se-ão os Democratas ao saberem que podem ser sucedidos pelos Republicanos? Como o seu comportamento ótimo deve mudar ao passo que a probabilidade de um sucessor Republicano aumenta? Neste contexto de incerteza, a administração Democrata deve ser mais ou menos inflacionista enquanto no poder e, assim, deixar uma maior ou menor taxa de inflação para o futuro? Os autores, então, citam um estudo de Alesina e Tabellini³⁴ (1987) como uma abordagem específica para este problema, segundo a qual a escolha do déficit orçamentário de cada partido quando no poder é afetada pelo grau de competição entre eles; dessa forma, se os dois partidos diferem no tipo de bens públicos preferidos por seus respectivos eleitorados, a competição política leva os partidos a escolher maiores déficits orçamentários do que fariam na ausência de competição, ou seja, caso fosse certo que o partido remanesceria no poder. A propósito, esta discussão remete à questão da externalidade negativa gerada pelo instituto da reeleição, no sentido de que à medida que o partido vê suas chances de reeleição esvaírem-se, torna-se menos preocupado com o legado ao sucessor.

Dentro do embate entre maximizar votos e seguir a ideologia partidária, Przeworski e Sprague³⁵ (1986 apud BORSANI, 2000, p. 46) afirmam que “a necessidade de manter o apoio de suas bases sociais faz com que muitas vezes não seja fácil para um partido pensar somente na maximização do voto” e, por mais que seja a vontade dos seus dirigentes, é difícil atrair significativamente os votos do centro político, o qual geralmente concentra a maioria do eleitorado. No entanto, “o processo centrípeto em busca dos eleitores moderados não culmina necessariamente na homogeneidade dos partidos”, ressalta Borsani (2000, p. 46) ao mencionar que esse fenômeno trata-se de deslocamentos no espectro ideológico do partido,

³³ FREY, B.; SCHNEIDER, F. A model of politico-economic behavior in the UK. **Economic Journal**, p. 243-253, 1978.

³⁴ ALESINA, A; TABELLINI, G. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy. **Mimeo**, 1987.

³⁵ PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. A history of electoral socialism. **Paper Stones**, 1986.

de forma a estabelecer um equilíbrio entre a disposição de ganhar eleições e a de sustentar os propósitos políticos. Agora, embora a maximização do voto seja também um desejo dos partidos com orientação política bem definida, atacar deliberadamente a sua consistência política não parece ser nem um pouco contextual, conforme se depreende de Przeworski e Sprague³⁶ (1986 apud BORSANI, 2000, p. 47):

O tema não é se os líderes dos partidos políticos buscam maximizar o voto ou seguem ideologias. Os líderes de partidos eleitorais preferem ganhar muitos votos: sobre isso não há dúvida. A pergunta é sob que condições eles maximizam votos (...) Assumir que os líderes partidários podem optar por qualquer estratégia e dirigir-se a qualquer grupo com qualquer programa reduz o estudo de partidos e eleições a formalismos vazios. Concluir que os líderes políticos que não maximizam o voto são vítimas de irracionalidade ideológica implica esquecer a quantidade de obstáculos no caminho daqueles que realmente querem ganhar as eleições.

É clarividente, portanto, a necessidade de prudência ao combinar características dos modelos oportunistas e partidários, com hipótese de racionalidade dos eleitores ou não, sob pena de subestimar o valor da literatura antecedente e específica para cada tipo de ciclo político. Neste sentido, a corrida ao centro não implica que os partidos terão um comportamento estritamente oportunista, pelo menos é o que alegam Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 64) ao exemplificar o caso de um governo de esquerda enfrentando uma eleição com alta inflação e, no curso do seu mandato, um nível relativamente baixo de desemprego; seria infrutífero e contraproducente para este governo seguir políticas ainda mais expansionistas no ano eleitoral; pelo contrário, demonstrar uma preocupação anti-inflacionária pode ser o caminho mais eficiente para atrair mais suporte eleitoral, ou, de outro modo, uma expansão pré-eleitoral *à la Nordhaus* pode realmente ser a política oportunista errada para um governo de esquerda. Os autores concluem que as políticas oportunistas dos governos de direita e esquerda podem ter características opostas.

³⁶ PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. A history of electoral socialism. **Paper Stones**, 1986.

3 ESCOLHA E IMPLICAÇÕES DO MODELO DE CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS

Os ciclos políticos orçamentários, destacados neste trabalho, estão inseridos num contexto teórico desenvolvido a partir do estudo de diversos sistemas políticos, conforme explicações anteriores. Também se mostrou que a sua modelagem pressupõe a manipulação de variáveis orçamentárias (receitas e despesas) como forma de os mandatários sinalizarem elevada competência no período pré-eleitoral, bem como que esta sinalização toma a forma de aumentos pré-eleitorais nas despesas de consumo e transferências imediatamente visíveis e de cortes nas despesas com maior prazo de maturação, a exemplo dos investimentos³⁷. Agora, faz-se mister enfatizar as razões de escolher esses modelos.

A princípio, impute-se que como os modelos de ciclos políticos oportunistas com base em manipulação de variáveis macroeconômicas (crescimento e desemprego) apresentaram fracos resultados empíricos (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 254), os modelos de ciclos com base em manipulação orçamentária surgiram como uma alternativa para explicar o comportamento dos mandatários no período pré-eleitoral (DRAZEN, 2000 apud JULA e JULA, 2007, p. 5), o que já constitui uma importante razão para adotá-los neste trabalho. Mas também vale ressaltar o fato de o Estado do Ceará ser um ente subnacional e não detentor, portanto, de poder sobre políticas macroeconômicas. Tal limitação torna sobremaneira mais atraente, para o mandatário de um ente subnacional, a tentativa de manipular o orçamento quando a questão é garantir a manutenção do poder ao longo de vários mandatos eletivos.

Ademais, acreditar, a despeito das demais teorias, que são os ciclos políticos orçamentários o padrão de comportamento mais provável de ocorrer quando um mandatário tenta aumentar as suas chances de reeleição no Brasil, e mais especificamente no Ceará, leva em conta também os seguintes pressupostos:

³⁷ Foi testada neste trabalho, no entanto, a presença de manipulação orçamentária das despesas de investimentos e inversões financeiras, a qual se daria por meio de defasagem no aumento dessas despesas em relação ao ano eleitoral. O que se espera é que o pico do ciclo dos investimentos e inversões financeiras ocorra no ano pré-eleitoral, já que os gastos com investimentos (superiores às inversões financeiras) apresentam prazo de maturação mais amplo e devem ser defasados em relação ao ano eleitoral para que o governador acerte o *timing* do ciclo.

- são ciclos mais simples de serem operados, podendo estar presentes, em maior ou menor grau, mesmo nos casos em que a intenção do mandatário no período pré-eleitoral seja seguir ideologias partidárias ou influenciar os agregados macroeconômicos;
- a democracia brasileira ainda é jovem.

Este último item diz respeito ao efeito do grau da democracia sobre a magnitude da manipulação fiscal. Neste íterim, Gonzalez³⁸ (1999 apud DRAZEN, 2000, p. 98) considera o modelo de ciclo político orçamentário originalmente desenvolvido por Rogoff³⁹ (1990), porém sem um setor monetário e estendido com duas variáveis adicionais: os custos de remover um político do cargo (o “grau de democracia”) e a “transparência”, significando a probabilidade dos eleitores aprenderem a competência do mandatário de forma menos custosa, isto é, independentemente de sinalização. Intuitivamente tem-se que um ciclo eleitoral do tipo orçamentário emerge apenas se custo de remoção de um político do cargo não é tão alto, e que, enquanto maior o grau de transparência, menor o tamanho da distorção orçamentária. No entanto, considerar que as instituições políticas e os próprios eleitores brasileiros ainda não atingiram um grau de maturidade compatível com um reduzido nível de manipulação orçamentária é bastante razoável.

3.1 O Processo de sinalização de competência

Inerente à teoria dos ciclos políticos orçamentários, o processo de sinalização de competência implica que a manipulação orçamentária é também apontada como uma consequência da seleção do político mais competente, uma vez que este sinaliza maior competência por meio das políticas adotadas, resolvendo o problema de seleção adversa enfrentado pelos eleitores. Mas vale reproduzir aqui que a competência não é uma variável escolha para o governante, e sim uma característica individual, sendo definida como a capacidade de um administrador prover um dado nível de bens públicos com um nível de recursos menor que o demandado por um administrador incompetente (ROGOFF, 1987, p. 4).

³⁸ GONZALEZ, M. On elections, democracy and macroeconomic policy cycles. **Department of Economics, Princeton University**, Working Paper, 1999.

³⁹ ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, 80, p. 21-36, mar. 1990.

Sob este ponto de vista, a possibilidade de insucesso na tentativa de reeleição do mandatário incompetente, é uma ameaça admissível.

Confirmando esse processo de sinalização, Rogoff (1987, p. 1) argumenta que antes das eleições os impostos tendem a nivelar-se abaixo do nível ótimo e as despesas públicas acima do nível ótimo e conclui, apesar da percepção popular de que os ciclos políticos orçamentários⁴⁰ são prejudiciais, que esse estranho comportamento orçamentário dos políticos mandatários pode ser um importante mecanismo social para difundir informações atualizadas sobre suas competências, permitindo que os eleitores lidem melhor com o problema de seleção que enfrentam. O autor alerta ainda que esforços para mitigar os ciclos políticos orçamentários podem facilmente reduzir o bem-estar, tanto por impedir a transmissão de informação quanto por induzir políticos a selecionar formas de sinalização mais onerosas para a sociedade.

A literatura dos ciclos políticos aponta várias formas de atuação dos políticos e dos partidos que podem resultar em prejuízo ao desempenho da administração pública. A redução de impostos, o aumento das transferências, a canalização dos gastos públicos para programas de alta visibilidade e a defasagem em relação ao ano eleitoral dos gastos com prazo de maturação mais amplo (investimentos), bem como a ocorrência de *gaps* logo após as eleições na tentativa de conter os efeitos desagregadores, são, por exemplo, práticas de manipulação eleitoral reconhecidas pela literatura de ciclos políticos, mas cujo comportamento oportunista implícito passa despercebido por boa parte dos eleitores, sobretudo daqueles menos instruídos.

Embora se admita alguma virtude do processo de sinalização de competência por meio da manipulação orçamentária, considerando-se, inclusive, o risco da tentativa de mitigar os ciclos políticos orçamentários (ROGOFF, 1987, p. 1), o comportamento oportunista sobre a execução orçamentária é realmente um problema, o qual chega a ser crônico em países em desenvolvimento. Com isso, a criação de limites constitucionais e de leis específicas com o condão de amenizar eventuais ciclos políticos orçamentários torna-se uma necessidade. No Brasil, alguns mecanismos, mesmo que não possuam o objetivo direto de combater os ciclos políticos, são notáveis, conforme considerações gerais a seguir.

⁴⁰ Como o autor considera o orçamento público muito visado pelos mandatários para fins de manipulação dos resultados eleitorais, ele acaba por sugerir essa tipologia de ciclo.

3.1.1 A restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Praticamente considerada como um “divisor de águas” na situação das finanças públicas brasileiras, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece, para a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, metas de resultado entre receita e despesa e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, assunção de dívidas e concessão de garantia em operações de crédito internas ou externas. No bojo da LRF está prevista uma série de formalidades e condutas procedimentais obrigatórias para os chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, tais como:

- obrigação do ente da Federação de prever e arrecadar todos os impostos incluídos na sua competência constitucional, sob pena de não poder receber transferências voluntárias de outros entes;
- regras para a renúncia de receita tributária e assunção de despesas de caráter continuado;
- limites e regras de recondução para a despesa total com pessoal, dívida pública, operações de crédito e concessão de garantia, com aplicação imediata das restrições de recondução se o limite de despesa com pessoal, ou da dívida (neste caso, aplicável somente aos chefes do Executivo), for excedido no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do titular de qualquer dos Poderes ou do Ministério Público;
- proibição, aos mesmos titulares, de ato que implique aumento de despesa com pessoal expedido nos últimos cento e oitenta dias do mandato, de realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano do mandato (neste caso, aplicável somente aos chefes do Executivo) e de contrair obrigação de despesa, nos últimos dois quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, salvo haja suficiente disponibilidade de caixa;
- elaboração de anexo de metas fiscais à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), no qual devem ser estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para os três exercícios subsequentes;

- publicação do relatório resumido da execução orçamentária, de periodicidade bimestral, abrangendo todos os Poderes e o Ministério Público e demonstrando a execução da receita e despesa dentro de alguns níveis de classificação;
- publicação do relatório de gestão fiscal, quadrimestral, para todos os Poderes e Ministério Público, contendo comparativo com os limites de que trata a LRF dos montantes de despesa total com pessoal, dívida pública, operações de crédito e as respectivas concessões de garantia, bem como indicação das medidas corretivas caso seja ultrapassado qualquer dos limites.

A menos que se confirme a previsão de Rogoff (1987, p. 1), segundo a qual os esforços para mitigar os ciclos políticos orçamentários podem induzir os mandatários a selecionar formas de sinalização mais onerosas para a sociedade, as imposições acima representam naturalmente prejuízos à orquestração de ciclos políticos orçamentários.

3.1.2 Outros mecanismos de mitigação

O comportamento oportunista dos mandatários sobre a execução orçamentária também sofre restrições de outros diplomas legais, entre eles está a própria Constituição Federal de 1988, a qual estabelece em seu art. 167 alguns princípios e normas para a execução orçamentária, ao vedar, por exemplo:

- o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (LOA);
- a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (conhecido como regra de ouro), salvo lei específica autorizadora;
- a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
- a concessão ou utilização de créditos orçamentários ilimitados.

A Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei Eleitoral, proíbe aos agentes públicos condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Entre as vedações, destaca-se a proibição de realizar transferências voluntárias nos três meses antecedentes ao pleito.

Outro mecanismo que potencialmente pode combater os ciclos políticos é o orçamento impositivo, considerando que restringiria o Executivo de contingenciar verbas, realizar cortes ou executar discricionariamente a programação orçamentária, uma vez que seria obrigado (e não apenas autorizado) a cumprir a LOA tal qual aprovada pelos parlamentares (SOUSA, 2007). Graça (2003, p. 4) alega que a participação do Congresso Nacional no processo de correção da LOA, a qual se dá pelo mecanismo de contingenciamento, proporciona sob certas condições, maior utilidade ao conjunto da população do que a resultante do contingenciamento definido unilateralmente pelo Executivo. Ainda segundo o autor, o total das despesas passíveis de certo de grau de subjetividade no momento da execução deve corresponder a um percentual maior do que aquele observado no orçamento, pois parte das despesas revestidas de obrigatoriedade assim o são somente quanto aos seus montantes (GRAÇA, 2003, p. 9).

Vê-se, então, que o orçamento impositivo impõe o crivo do Legislativo no processo de contingenciamento. Sousa (2007) apresenta uma vantagem e uma desvantagem do orçamento impositivo, a saber: inibiria as emendas de parlamentares ao orçamento taxadas como instrumento de barganha política entre o Executivo e o Legislativo e que permitem o governo negociar a liberação de verbas dessas emendas em troca de votos para projetos de seu interesse, mas, por outro lado, um erro no planejamento ou uma alteração na conjuntura que demandasse uma mudança na execução obrigaria o Executivo a negociar com o Legislativo um procedimento que seria apenas operacional pelo modelo autorizativo. Ressalte-se, ainda, que tal tipo de orçamento seria também um ótimo exercício de planejamento, pois se pressupõe que, diante das novas restrições, o Executivo envidaria esforços para produzir um projeto de lei orçamentária o tanto quanto possível aderente aos seus interesses e aos da sociedade.

No Brasil, no entanto, o orçamento é realmente autorizativo, ou seja, pode ser executado apenas parcialmente, o que potencializa as possibilidades de aditamentos (sob prévia autorização legislativa) a partir da disponibilidade de recursos oriundos da economia orçamentária ocorrida com a não execução do orçamento. Disto decorre que o chefe do Executivo tem uma margem razoável para manipulação do orçamento, pois tanto pode interferir no *mix* de algumas despesas obrigatórias (remanejando recursos da educação superior para a educação básica, mas observando o mínimo constitucional, por exemplo), quanto possui liberdade sobre o *mix* e o montante das despesas discricionárias; a sua restrição

seria basicamente a realização da meta de superávit primário⁴¹ contratada⁴². O governante ainda pode usar a capacidade de endividamento do ente para realizar operações de crédito com o intuito de financiar investimentos, mas as operações não podem ser contratadas a bel-prazer durante a execução orçamentária, devendo estar aprovadas ou recomendadas ainda na fase do projeto da LOA (BRASIL, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009, art. 24).

Agora, vale lembrar novamente que os mecanismos supramencionados, efetivos ou em potencial, não têm a intenção de banir o comportamento oportunista dos mandatários, até porque, para tanto, seria necessário banir também a atuação discricionária dos políticos, o que de certa forma é indesejável.

⁴¹ Superávit primário ou, mais genericamente, resultado primário, é a diferença entre receitas primárias e despesas primárias; o conceito de receita primária desconsidera aplicações financeiras, operações de crédito, alienações de ativos e amortizações recebidas; as despesas primárias são o somatório das despesas obrigatórias e discricionárias, não incluindo juros e encargos, amortização e refinanciamento da dívida, bem como concessão de empréstimos. Portanto, o superávit primário indica a preocupação do ente com seus limites financeiros ou, de outra forma, se as receitas não-financeiras são capazes de financiar as despesas não-financeiras. Observa-se, pois, que o limite das despesas discricionárias é assim apurado: Limite = Receita Primária – Resultado Primário – Despesas Obrigatórias. (Oficina sobre elaboração da proposta orçamentária da IV Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas. Escola de Administração Fazendária – ESAF. Disponível em < www.esaf.fazenda.gov.br/cursos/IV-semana-AOFP-2007/oficina/Of22-Orc-Elaborao.pdf >. Acesso em: 23 maio 2009; Apresentação do “Relatório de Gestão Fiscal” do Governo do Distrito Federal – GDF referente ao 3º quadrimestre de 2006. Brasília, 2007. 8 p. Disponível em: < www.sefp.df.gov.br/arquivos/pdf/relatorio_gestao_fiscal_3quad_2006.pdf >. Acesso em: 23 maio 2009.).

⁴² A maioria dos estados brasileiros contratou meta de superávit primário com a União por meio do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – PAF (Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997).

4 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS NO BRASIL

Os ciclos políticos realmente existem? Caso sim, quais seriam os principais fatores que conduzem os mandatários a agir sistematicamente neste sentido? Para responder tais perguntas, vem se desenvolvendo uma interessante literatura no Brasil nos últimos anos, cujos alguns resultados são apresentados a seguir.

Bittencourt (2002, p. 119), ao testar a execução orçamentária dos governos estaduais, rodou várias regressões com itens de execução orçamentária como variáveis dependentes e *dummies* como variáveis independentes. Entre as suas conclusões, destacam-se as de que não se pode afirmar a ocorrência de redução na arrecadação tributária em períodos próximos às eleições; a despesa pública, no geral, é claramente afetada pela proximidade das eleições; o padrão do ciclo não é de contração da despesa no início do mandato e recuperação contínua até a eleição, de forma que este padrão, caso exista, parece ser dado por um vale no segundo ano do mandato; nas despesas nas quais os efeitos sobre o bem-estar da população apresentam defasagem, o comportamento da variável orçamentária ao longo dos mandatos é diferente do comumente verificado; e não é conclusivo o efeito sobre as despesas da identificação política entre as esferas nacional e subnacional, pois enquanto algumas despesas cresceram com a coalizão política, outras decresceram significativamente.

Num estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, Salvato *et al* (2007, p. 14) usou a seguinte equação para analisar de forma independente a evolução da série temporal da despesa pública:

$$d(\ln despesa)_t = \alpha + \lambda PPRE + \gamma PPSE + \theta_1 u_{t-1} + u_t \quad (18)$$

onde $d(\ln despesa)_t$ é a taxa de crescimento do índice real da despesa pública, *PPRE* e *PPSE* são, respectivamente, variáveis *dummies* para captar a manipulação pré-eleitoral e pós-eleitoral, θ_1 é o parâmetro do componente da média móvel e u_t é a perturbação estocástica.

Para esta especificação foi encontrada significativa evidência de oportunismo político sobre a taxa de crescimento da despesa governamental, mas apenas para o período pós-eleitoral, cujo sinal negativo do coeficiente indica que a taxa de crescimento do gasto público tende a diminuir para amenizar as pressões inflacionárias surgidas pelas políticas expansionistas implementadas com fins eleitoreiros.

Ao analisar componentes específicos do orçamento dos estados brasileiros no período de 1986 a 2004, Nakaguma (2006, p. 21) evidenciou a presença de ciclos bem definidos na receita orçamentária (receita tributária, transferências correntes e receita de capital), caracterizados por fortes elevações durante os anos eleitorais e quedas acentuadas nos pós-eleitorais. O autor salienta que o aumento da receita tributária nos anos eleitorais entra em contradição direta com a teoria e com a evidência empírica internacional, ressaltando que parcela da composição das receitas tributárias advém de transferências voluntárias da União para os estados, cujo aumento generalizado em anos eleitorais justificaria essa elevação. De fato, as transferências voluntárias não são orçamentariamente receitas tributárias, mas, por outro lado, a literatura já admite tal comportamento de crescimento da arrecadação tributária com as proximidades das eleições, conforme se depreende de Schuknecht⁴³ (1998 apud BITTENCOURT, 2002, p. 94), o qual sugere que nos países em desenvolvimento é muito mais eficiente aumentar os gastos públicos do que cortar os impostos para afetar o comportamento do eleitor.

Ainda segundo Nakaguma (2006, p. 26), a LRF acarretou, entre outras, acentuada redução nas despesas de capital: uma evidência de que o ajuste fiscal induzido pela LRF também recaiu fortemente sobre o nível de investimento dos estados. Outro resultado interessante do autor (2006, p. 26) indica que a Emenda Constitucional da reeleição, de junho de 1997, influenciou substancialmente o inchaço das despesas públicas por parte dos governadores candidatos à reeleição em comparação aos não candidatos, demonstrando que a nova lei introduziu um estímulo adicional para as manipulações eleitorais.

Este resultado acerca da possibilidade de reeleição, no entanto, vai de encontro à controversa conclusão de Menegrin (2002, p. 148) de que quanto maiores forem as chances de o governador se perpetuar no cargo por meio de mandatos subseqüentes, mais cautela ele terá com relação aos déficits estaduais. O autor sugere, portanto, que o instituto da reeleição tem essa externalidade positiva sobre as contas públicas, o que é um resultado oposto àquele previsto pela teoria dos ciclos econômicos de origem política (*political business cycles*).

Ferreira e Bugarin (2007, p. 276) testam, por meio de *dummies*, a hipótese de que as transferências voluntárias para os municípios são superiores em presença de alinhamento político entre os prefeitos e os governos estadual e federal. O estudo encontrou correlações positivas entre o alinhamento político de prefeitos com as coligações que elegeram os

⁴³ SCHUKNECHT, L. Political business cycles and fiscal policies in developing countries. **Staff Working Papers**, WTO, ERAD-9806, jun. 1998.

governadores e as transferências voluntárias recebidas pelos municípios, também evidenciou correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos com o Presidente da República (coincidência de partidos) e as transferências voluntárias. Os autores concluem (2007, p. 277) que a significância destas variáveis de motivação política sugere a necessidade de um modelo estendido para estudar o ciclo político-orçamentário em federações fiscais, como a brasileira, levando em consideração as transferências politicamente motivadas.

Ainda sobre os municípios brasileiros, Sakurai (2009, p. 50) buscou evidências de ciclos eleitorais nas suas funções orçamentárias, entre os anos de 1990 a 2005, a partir da utilização de *dummies* com valor um para os anos eleitorais e zero para os demais. Entre outras funções analisadas, os resultados indicaram que o fenômeno dos ciclos eleitorais é observado de forma mais expressiva nas funções saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência e transporte. Sakurai (2009, p. 49) também observou empiricamente que algumas funções sofreram reduções nos valores executados após a vigência da LRF, tais como saúde e saneamento, habitação e urbanismo e transporte; no entanto, outras funções sofreram acréscimos, de tal forma que a referida lei pode ter provocado não só uma redução das despesas totais, mas também um “efeito composição” dos gastos realizados pelos municípios brasileiros.

Na tentativa de sinalizar oportunismo político nos instrumentos de política fiscal por parte dos governadores de Minas Gerais, Neto, Fontes e Lima (2003, p. 8) procederam a um estudo econométrico das variáveis receita total e despesa total do Estado no período de 1981 a 2002, usando uma variável *dummy* para captar a manipulação da execução orçamentária nos anos de eleição. No caso da receita total, o coeficiente foi estatisticamente significativo a 1% e apresentou sinal negativo, o que é um indicativo de redução das despesas em anos eleitorais. Por outro lado, a despesa total teve coeficiente significativo a 5% e sinal positivo, ou seja, as despesas aumentam em anos eleitorais.

Ferreira (2006, p. 7) resolve um jogo eleitoral para o caso em que existe informação perfeita sobre a competência dos atuais representantes políticos e encontra como principal resultado que, mesmo sob a ótica da informação completa, as transferências politicamente motivadas podem constituir uma fricção suficientemente forte para mudar o comportamento dos eleitores no sentido de alterar sua escolha, levando-os a reeleger um mandatário incompetente (ou eleger um político incompetente do mesmo partido) ao invés de trocá-lo por um representante de maior competência esperada (adversário político do mandatário). O autor (2006, p. 8) acrescenta que, num contexto de informação assimétrica

sobre a real competência do titular, os ciclos políticos orçamentários podem até ser ampliados, quando o alinhamento político (do prefeito) com o governador aumentar as possibilidades de distorção da política fiscal escolhida pelo atual representante dos eleitores. Dessa forma, a seleção do político com choque de competência mais favorável, um resultado positivo associado aos ciclos políticos orçamentários obtidos em Rogoff⁴⁴ (1990), pode ser quebrada em razão das transferências voluntárias politicamente motivadas dos estados aos municípios, de sorte que o problema de seleção adversa do eleitor não é resolvido.

Os testes econométricos realizados por Ferreira (2006, p. 12), por sua vez, demonstram uma correlação positiva entre alinhamento político de prefeitos e governadores e as transferências recebidas pelos municípios. Quanto ao alinhamento político entre prefeitos e o Presidente da República e as transferências recebidas, o autor (2006, p. 12) não encontra um resultado estatisticamente significativo.

As evidências aqui apresentadas estão, conforme o caso, reportadas no capítulo referente aos resultados, relacionando-as. A seguir, encontra-se a metodologia utilizada para a apuração dos resultados.

⁴⁴ ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80, p. 21-36, mar. 1990.

5 METODOLOGIA

Partindo do objetivo principal deste trabalho, qual seja, testar a existência de ciclos políticos orçamentários durante os mandatos dos governos estaduais do Ceará no período de 1986 a 2006, foi desenvolvida, além do modelo econométrico, uma análise gráfica para as mesmas variáveis orçamentárias selecionadas no referido modelo, mas sempre com a intenção de detectar comportamentos oportunistas dos mandatários sobre a execução orçamentária.

Neste íterim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cuja finalidade precípua é a transparência na gestão fiscal, mas também intende, mesmo que indiretamente, amenizar os ciclos políticos, foi avaliada, por meio de gráfico, quanto a seus impactos nos níveis de receita e despesa em anos eleitorais. O que se pretende é observar um possível resultado contraproducente da LRF: ter contribuído para que os governadores buscassem meios ainda mais custosos de sinalização de competência no período pré-eleitoral, sofisticando (exacerbando) o comportamento cíclico da execução orçamentária, no sentido de que esta execução, em anos eleitorais, tenha sido ainda maior no período pós LRF; tal comportamento seria decorrente da preocupação do governador em atender as novas restrições fiscais, mas sem comprometer o processo de sinalização de competência no período pré-eleitoral.

Da mesma forma, mas assumindo previamente que o instituto não tem a intenção de amenizar os ciclos políticos, avaliou-se o resultado da permissibilidade da reeleição, pois é pertinente a suposição de que este instituto, aprovado por meio da Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997, e permitido para um único mandato subsequente, também tenha exacerbado o comportamento cíclico da execução orçamentária.

Parte da discussão dos parágrafos anteriores é pertinente à questão levantada por Rogoff (1987, p. 2), segundo o qual esforços para mitigar os ciclos políticos orçamentários podem facilmente reduzir o bem-estar, tanto por impedir a transmissão de informação quanto por induzir políticos a selecionar formas de sinalização mais onerosas para a sociedade. Então, no caso do Ceará, a conclusão que se pretende chegar é se a LRF acabou por onerar o processo de sinalização de competência do mandatário por meio dos gastos públicos, bem como o instituto da reeleição.

Em relação ao tratamento econométrico, analisou-se o comportamento de grupos de receitas e despesas orçamentárias. Estas variáveis foram consideradas como dependentes e

organizadas em modelos cujas especificações permitiram que fossem explicadas individualmente pelas independentes. Estas últimas compõem-se basicamente de variáveis *dummies* para captar o comportamento oportunista do mandatário durante a execução orçamentária e possibilitaram, portanto, definir a existência ou não de ciclos políticos orçamentários. A seguir, estão descritos os comportamentos capturados pelas *dummies*.

No primeiro modelo, optou-se por utilizar um grupo de três variáveis *dummies* representativas das diferentes fases do ciclo a partir do ano da eleição (t_0), conforme adotado em Bittencourt (2002, p. 87). Cada ano do mandato eletivo, portanto, tem uma identificação: t_1 para o ano pós-eleitoral, t_2 para o ano intermediário e t_3 para o ano pré-eleitoral. Estas variáveis, as quais assumem valor um para o ano a que se referirem e zero para os demais, servem para detectar o desnivelamento das variáveis dependentes entre o ano da eleição e os demais. Dessa forma, o primeiro modelo utilizado para estimar as regressões apresenta a seguinte especificação geral:

$$Bud_t = \beta_0 + \beta_{t-1}Bud_{t-1} + \beta_1t_1 + \beta_2t_2 + \beta_3t_3 + u_t \quad (19)$$

onde Bud_t representa uma das diversas variáveis orçamentárias, Bud_{t-1} , a variável orçamentária defasada, e u_t , os resíduos do modelo.

Conforme Nakaguma (2006, p. 13), o intuito de defasar a variável dependente é justamente capturar a estrutura dinâmica da política fiscal, e sua justificativa teórica reside na possível existência de custos políticos de ajustamento, os quais impediriam os gastos públicos de se alterarem otimamente de um período para o outro. Gujarati (2006, p. 533) ainda expõe motivos psicológicos, tecnológicos e institucionais como razões para as defasagens, ressaltando que elas ocupam um papel central na economia, nos métodos de curto e de longo prazo.

Uma vez observados os comportamentos oportunistas ao longo dos mandatos eletivos, alguns estudos/observações complementares para o refinamento dos resultados se mostram importantes, tais como a verificação de alterações nos níveis de execução das receitas e despesas em função da coalizão política entre os entes nacional e subnacional.

Assim, para analisar a influência da coincidência de orientação política entre a esfera federal e estadual sobre possíveis manipulações do orçamento, criou-se um modelo com as *dummies* $same*t_0$ e $same*t_3$, assumindo, no caso da primeira, valor um numa situação de coalizão política entre os dois entes no ano eleitoral e zero nas demais, e, no caso

da segunda, valor um numa situação de coalizão política entre os dois entes no ano pré-eleitoral e zero nas demais. Estas *dummies* têm a tarefa de indicar se a influência dessa coincidência de orientação sobre a variável dependente é significativa em cada um dos dois últimos anos do mandato, a ponto de colocar o oponente do mandatário numa imensa desvantagem no tocante à sinalização de competência. Possíveis impactos da Lei Eleitoral (Lei n. 9.504/97), a qual proíbe a realização de transferências voluntárias nos três meses antecedentes ao pleito, foram levados em conta.

Quanto a verificar se a competitividade do oponente do mandatário influencia os resultados orçamentários no sentido de reforçar os ciclos, foi inserida, ainda, a *dummy* $compet * t_0$, cuja finalidade é mostrar se à medida que o mandatário (ou aliado) vê suas chances de reeleição esvaírem-se, torna-se menos preocupado com o legado ao sucessor, distorcendo ainda mais as variáveis orçamentárias. Este assunto remete à discussão sobre modelos de ciclos políticos situacionais ou dependentes do contexto outrora comentados, e para mensurar o comportamento inerente a eles foram utilizados os resultados das eleições, a partir do pressuposto de que o mandatário que não obteve sucesso nas urnas, via reeleição ou sucessor do mesmo partido ou coalizão, provocou mais distorção no ano eleitoral. Assim, a variável assume valor um quando o ano for eleitoral e o mandatário (ou aliado) não obtiver êxito na eleição e zero nos demais casos.

Contudo, o segundo modelo é especificado a seguir:

$$Bud_t = \beta_0 + \beta_{t-1}Bud_{t-1} + \beta_1same * t_0 + \beta_2same * t_3 + \beta_3compet * t_0 + u_t \quad (20)$$

As variáveis orçamentárias dependentes analisadas, pelo lado da receita, foram receita tributária e transferências de capital recebidas. Já pelo lado da despesa, foram consideradas a variável investimentos e inversões financeiras e as despesas por função, quais sejam, educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo e transporte. De forma geral, espera-se que estas variáveis apresentem níveis de execução superiores nos anos eleitorais, podendo ocorrer gradação ao longo do mandato eletivo⁴⁵, e que as coalizões políticas entre o governo federal e estadual contribuam para incrementar a execução orçamentária nos anos eleitoral e pré-eleitoral.

O método utilizado para estimar as regressões foi o de mínimos quadrados ordinários (MQO), a partir de uma amostra de 21 (vinte e uma) observações anuais, a qual

⁴⁵ Não se espera necessariamente uma gradação crescente até o ano eleitoral, podendo ocorrer defasagem no aumento de determinadas despesas em relação ao ano eleitoral, considerando a possibilidade das respectivas ações possuírem maior prazo de maturação.

compreende 4 (quatro) mandatos eletivos completos⁴⁶. Para corrigir eventuais problemas de heterocedasticidade e autocorrelação foi utilizado o método de Newey-West para correção de erros-padrão de MQO, o qual gera erros-padrão consistentes para heterocedasticidade e autocorrelação.

A obtenção dos dados se deu a partir de fontes secundárias, sobretudo do sítio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>), no qual estão disponibilizados os dados da execução orçamentária. Quanto às variáveis políticas, foi realizada pesquisa junto a sítios eletrônicos diversos: do Gabinete do Governador do Estado do Ceará (http://www.gabgov.ce.gov.br/threepointsweb_utils_example), da Presidência da República (<http://www.presidencia.gov.br/>), do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará – TRE-CE (<http://www.tre-ce.gov.br/index.php>) e do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>). Adicionalmente, todos os dados de execução orçamentária abrangidos neste trabalho estão em R\$ mil e em valores constantes de dezembro de 1995, conforme deflator a seguir:

$$\text{Deflator Ano } i = \frac{\text{IGP - DI dez/95}}{\text{IGP - DI Médio Ano } i} \quad (21)$$

onde IGP-DI é o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas – FGV, cuja série história está disponível no sítio eletrônico da referida Fundação (http://www.fgvdados.fgv.br/bf/dsp_consulta.asp).

Com a homogeneização dos dados pretende-se evitar distorções nos resultados causadas pelo crescimento da execução orçamentária em função do efeito inflacionário.

⁴⁶ O método de mínimos quadrados ordinários (MQO) apresenta bom desempenho mesmo no caso de pequenas amostras.

6 RESULTADOS

Este capítulo, por uma questão de conveniência e organização, foi dividido em duas partes, uma contendo a análise gráfica para captar os efeitos da Emenda Constitucional da reeleição e da LRF sobre a magnitude da manipulação orçamentária no Estado do Ceará e outra abrangendo a interpretação das regressões dos dois modelos especificados anteriormente.

6.1 Efeitos da Emenda Constitucional n. 16 e da LRF

Dada a possibilidade de a LRF ter ocasionado um resultado contraproducente, ou seja, ter contribuído para que os governadores buscassem meios ainda mais custosos de sinalização de competência no período pré-eleitoral, bem como a suposição de que a permissibilidade da reeleição tenha exacerbado o comportamento cíclico da execução orçamentária, os dados dos cinco mandatos eletivos completos abrangidos pela amostra das variáveis orçamentárias selecionadas para o caso do Estado do Ceará foram transformados em índices, justamente como uma forma de permitir uma melhor comparabilidade ao longo dos anos. Assim, os dados do orçamento de cada ano para a receita tributária e para as transferências de capital recebidas foram divididos pela respectiva receita total, ao passo que os dados referentes a investimentos e inversões financeiras, educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento e transporte foram divididos pela respectiva despesa total. A figura 1 mostra o comportamento dos índices.

Focando os possíveis efeitos dos institutos legais supramencionados, tem-se que a evolução geral dos índices observada na figura 1 permite compor alguns padrões:

- no terceiro mandato (1995-1998), as variáveis transferências de capital recebidas, investimentos e inversões financeiras, habitação e urbanismo e transporte apresentaram maior índice no ano eleitoral, e, ainda, educação e cultura apresentou índice relativamente alto. A receita tributária no terceiro mandato, por outro lado, apresentou menor índice no ano eleitoral;
- no quarto mandato (1999-2002), nenhuma das variáveis apresentou pico no ano eleitoral;

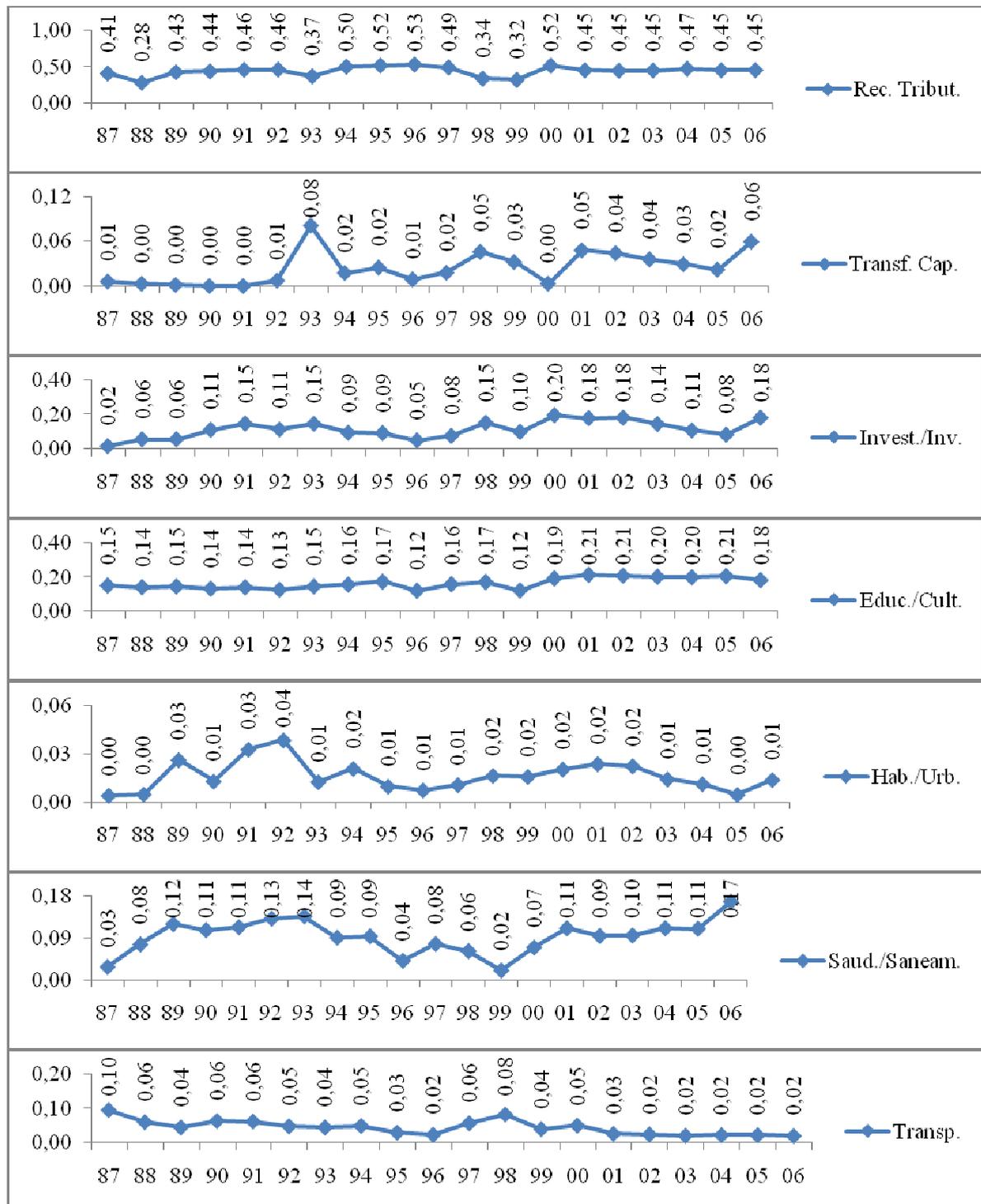


Figura 1 – Evolução dos índices ao longo dos cinco mandatos da amostra. Fonte: Dados da pesquisa.

- no quinto mandato (2003-2006), enfim, três variáveis apresentaram maior índice no ano eleitoral, quais sejam: transferências de capital recebidas, investimentos e inversões financeiras e saúde e saneamento; ademais, receita tributária e educação e cultura mostraram-se bastante homogêneas.

A Emenda Constitucional da reeleição, de 4 de junho de 1997, abrange uma parte razoável do terceiro mandato (1995-1998), bem como a transição para o seguinte, sendo a permissibilidade da reeleição uma explicação plausível, no respectivo ano eleitoral (1998), para o baixo nível da receita tributária e o aumento das transferências de capital recebidas e das despesas investimentos e inversões financeiras, habitação e urbanismo e transporte; vale salientar que o então governador do Estado do Ceará concorreu à reeleição e obteve êxito. Tudo isto é coerente com a hipótese, restritamente ao terceiro mandato, de que a possibilidade de reeleição do mandatário provoca a exacerbação da manipulação orçamentária, o que é condizente com o resultado de Nakaguma a esse respeito (2006, p. 26) apresentado anteriormente.

A vigência da LRF, desde 4 de maio de 2000, já abrange mais da metade do quarto mandato (1999-2002). O comportamento que se buscou detectar foi o de que esta Lei tenha apresentado um resultado contraproducente, qual seja, meios mais custosos de sinalização de competência do mandatário. Mas, como se depreende das observações acima, a figura 1 não confirma esta hipótese e apresenta, no geral, uma execução orçamentária mais homogênea a partir do quarto mandato. Dessa forma, a LRF parece estar contribuindo, na verdade, para amenizar os ciclos políticos orçamentários, conforme mostraram Sakurai (2009, p. 50) e Nakaguma (2006, p. 26).

Por fim, ressalte-se que se houve efeitos do instituto da reeleição no quarto e quinto mandatos, é mais provável que eles tenham sido no sentido de exacerbar a manipulação orçamentária, dominados, porém, pelos efeitos agregadores da LRF, do que se possa confirmar a controversa conclusão de Menegrin (2002, p. 148) de que o instituto da reeleição tem uma externalidade positiva sobre as contas públicas (um resultado oposto àquele previsto pela teoria dos ciclos econômicos de origem política).

6.2 Análise das regressões

A princípio, a observação panorâmica dos resultados obtidos nesta seção aponta que, empiricamente há evidências da existência de ciclos políticos orçamentários durante os mandatos dos governos estaduais do Ceará no período de 1986 a 2006. Muitos dos

coeficientes foram estatisticamente significantes aos níveis de 1%, 5% ou 10% e apresentaram sinais coerentes com a teoria.

Começando com as estimativas das regressões do primeiro modelo apresentado na metodologia, foram obtidos os seguintes resultados para os grupos receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões:

Tabela 1 – Resumo das regressões para a receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões, com *dummies* anuais como variáveis independentes.

Variáveis	Rec. Tribut.	Transf. Cap.	Invest./Inv.
C	169.678,4 (0,0143)**	77.126,86 (0,1199)	205.138,7 (0,0617)***
D(-1)	0,971460 (0,0000)*	0,383709 (0,1333)	0,772833 (0,0000)*
t ₁	-152.083,4 (0,0092)*	-46.736,96 (0,2497)	-178.949,0 (0,0793)***
t ₂	-112.923,7 (0,0890)***	-73.986,41 (0,1138)	-159.509,6 (0,1304)
t ₃	-115.705,6 (0,0369)**	-8.967,705 (0,8695)	-123.490,9 (0,2590)
Prob (Estatística F)	0,000000	0,173500	0,001773

*indica significância a 1%, **indica significância a 5% e ***indica significância a 10%.
Entre parênteses nos coeficientes, o *p*-valor.

Fonte: Dados da pesquisa.

Como já salientado, a receita tributária apresentou um pico no ano da eleição (t_0), o que significa que, na média, a receita tributária foi maior no ano eleitoral. Este comportamento coaduna com a previsão de Schuknecht⁴⁷ (1998 apud BITTENCOURT, 2002, p. 94), de que nos países em desenvolvimento é muito mais eficiente aumentar os gastos públicos do que cortar os impostos para afetar o comportamento do eleitor.

As transferências de capital recebidas também foram superiores, em média, no ano eleitoral, no entanto, os coeficientes das *dummies* não são estatisticamente significantes.

Já os investimentos e inversões apresentaram o menor nível de execução orçamentária no ano pós-eleitoral (t_1), com recuperação gradativa até o ano eleitoral (t_0), sendo este o de maior nível de execução; os coeficientes das *dummies* t_2 e t_3 , porém, não são estatisticamente significantes. O que se esperava, na verdade, é que o pico do ciclo dos investimentos e inversões financeiras ocorresse no ano pré-eleitoral (t_3), já que os gastos com investimentos apresentam prazo de maturação mais amplo e devem ser defasados em relação

⁴⁷ SCHUKNECHT, L. Political business cycles and fiscal policies in developing countries. **Staff Working Papers**, WTO, ERAD-9806, jun. 1998.

ao ano eleitoral para que o governador acerte o *timing* do ciclo. Uma possível razão para este deslocamento do ápice do ciclo (de t_3 para t_0) reside no fato de as inversões financeiras estarem agregadas aos investimentos, uma restrição imposta pela fonte dos dados da pesquisa. Como foi visto ainda na introdução deste trabalho, as inversões financeiras são representadas por dotações orçamentárias destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização e, como o impacto para a sociedade é substancialmente mais imediato do que uma decisão de investimento, reduz a necessidade de o governador defasar os gastos para influenciar a decisão do eleitor.

Os resultados das regressões do primeiro modelo para as despesas por função estão reportados a seguir:

Tabela 2 – Resumo das regressões para as despesas por função, com *dummies* anuais como variáveis independentes.

Variáveis	Educ./Cult.	Saud./Saneam.	Hab./Urb.	Transp.
C	57.313,34 (0,2751)	64.281,00 (0,2426)	27.574,84 (0,0057)*	61.849,80 (0,0150)**
D(-1)	0,975376 (0,0000)*	0,884512 (0,0001)*	0,512556 (0,0187)**	0,636992 (0,0000)*
t_1	-60.985,35 (0,1837)	-67.949,42 (0,3458)	-12.372,36 (0,3589)	-44.235,91 (0,1879)
t_2	-84.300,69 (0,0316)**	-22.389,21 (0,7410)	-13.064,06 (0,2000)	-51.746,94 (0,0788)***
t_3	26.042,53 (0,5102)	30.226,95 (0,6948)	-94.951,32 (0,5379)	-29.179,49 (0,1568)
Prob (Estatística F)	0,000000	0,022796	0,157585	0,023418

*indica significância a 1%, **indica significância a 5% e ***indica significância a 10%. Entre parênteses nos coeficientes, o *p*-valor.

Fonte: Dados da pesquisa.

Como se pode observar, a *dummy* t_2 da função educação e cultura apresentou, a um nível de 5%, coeficiente estatisticamente significativo, cujo sinal e valor apontam que o ano intermediário do mandato eletivo (t_2) é o vale do ciclo das despesas com educação e cultura. Ressalte-se, porém, que, embora estatisticamente insignificante, o sinal positivo do coeficiente da *dummy* t_3 indica despesas no ano pré-eleitoral (t_3) superiores, em média, ao do ano eleitoral (t_0), um resultado incoerente com a teoria dos ciclos políticos orçamentários.

Os coeficientes das *dummies* são estatisticamente insignificantes para as funções saúde e saneamento e habitação e urbanismo. Adicionalmente, da mesma forma como ocorreu com a função educação e cultura, o sinal do coeficiente da *dummy* t_3 para a função saúde e

saneamento não está coerente com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, pois está indicando que as despesas no ano pré-eleitoral (t_3) são superiores, em média, ao do ano eleitoral (t_0).

A regressão da despesa por função transporte apresentou despesas superiores, em média, no ano eleitoral, coeficientes das *dummies* t_1 e t_3 estatisticamente insignificantes e coeficiente da *dummy* t_2 significativa a um nível de 10%, cujo sinal e valor apontam o ano intermediário do mandato eletivo (t_2) como o vale do ciclo dessa despesa.

Partindo para as estimativas das regressões do segundo modelo apresentado na metodologia, foram obtidos os seguintes resultados para os grupos receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões:

Tabela 3 – Resumo das regressões para a receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões, com *dummies* políticas como variáveis independentes.

Variáveis	Rec. Tribut.	Transf. Cap.	Invest./Inv.
C	91.002,44 (0,3054)	26.771,77 (0,1633)	55.741,30 (0,0114)**
D(-1)	0,937348 (0,0000)*	0,308694 (0,1418)	0,709675 (0,0000)*
<i>same</i> * t_0	38.677,61 (0,3277)	95.973,10 (0,0014)**	199.913,8 (0,0027)*
<i>same</i> * t_3	16.867,03 (0,7424)	32.199,36 (0,4180)	54.482,43 (0,2818)
<i>compet</i> * t_0	200.143,7 (0,0001)*	154.869,3 (0,0000)*	437.052,1 (0,0000)*
Prob (Estatística F)	0,000000	0,012228	0,000003

*indica significância a 1%, **indica significância a 5% e ***indica significância a 10%.
Entre parênteses nos coeficientes, o *p*-valor.

Fonte: Dados da pesquisa.

Depreende-se da tabela acima que o coeficiente da *dummy* *compet** t_0 para a variável dependente receita tributária é positivo e estatisticamente significativo a 1%, indicando que se o mandatário (ou aliado) não é competitivo no ano eleitoral, distorce ainda mais a receita tributária; neste caso, conforme já explanado, a distorção é no sentido de aumentar a arrecadação no ano eleitoral. Essa motivação situacional do mandatário se aproxima da teoria dos ciclos políticos situacionais, segundo a qual o mandatário sente-se mais inclinado a distorcer as variáveis econômicas para crescer as chances de reeleição quando possui um déficit de popularidade, a despeito dos seus suportes políticos e da sua

própria ideologia (FREY e SCHNEIDER⁴⁸, 1978 apud JULA e JULA, 2007, p. 4). Já os coeficientes das *dummies same * t₀* e *same * t₃* não são estatisticamente significantes, porém estas *dummies* não são relevantes para a receita tributária, a qual é uma receita própria e independente de coalizões políticas.

As variáveis transferências de capital recebidas e investimentos e inversões financeiras apresentaram resultados coerentes com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, com níveis superiores de execução no caso de não competitividade do mandatário (ou aliado) no ano eleitoral (t_0) e de presença de coalizão política entre o governador e o Presidente da República, também em anos eleitorais. Com uma execução orçamentária menor do que em anos eleitorais, os coeficientes da *dummy same * t₃* (coalizão política em anos pré-eleitorais) também se apresentam positivos, muito embora não sejam estatisticamente significantes. Vale ressaltar, ainda, especificamente para as transferências de capital recebidas em anos eleitorais na presença de coalizão política (*dummy same * t₀*), que os resultados observados são condizentes com os de Ferreira (2006, p. 12) e Ferreira e Bugarin (2007, p. 276), os quais encontraram coeficientes positivos e estatisticamente significantes para *dummies* de detecção do comportamento das transferências voluntárias entre entes federativos em anos eleitorais; e mais, a Lei Eleitoral (Lei n. 9.504/97), a qual proíbe a realização de transferências voluntárias nos três meses antecedentes ao pleito, não parece ter surtido efeito no combate ao avolumado nível de transferências de capital recebidas em anos eleitorais no caso Estado do Ceará, muitas delas, obviamente, de origem da União.

Enfim, a tabela 4 apresenta os resultados das regressões do segundo modelo para as despesas por função. Esta tabela mostra que a despesa por função educação e cultura é positivamente influenciada pelas coalizões políticas entre o governador e o Presidente da República nos anos eleitorais (ver o coeficiente positivo e estatisticamente significativo da *dummy same * t₀*) e, contraditoriamente à teoria, mais ainda nos anos pré-eleitorais (ver o coeficiente positivo e estatisticamente significativo da *dummy same * t₃*). O coeficiente da *dummy compet * t₀* apresenta o sinal esperado (positivo) e é estatisticamente significativo, indicando maior nível de execução no caso de não competitividade do mandatário (ou aliado) no ano eleitoral (t_0).

⁴⁸ FREY, B.; SCHNEIDER, F. A model of politico-economic behavior in the UK. **Economic Journal**, p. 243-253, 1978.

Tabela 4 – Resumo das regressões para as despesas por função, com *dummies* políticas como variáveis independentes.

Variáveis	Educ./Cult.	Saud./Saneam.	Hab./Urb.	Transp.
C	26.489,67 (0,5047)	39.264,08 (0,0995)***	8.836,275 (0,1958)	31.847,32 (0,0136)**
D(-1)	0,899262 (0,0000)*	0,768712 (0,0000)*	0,589678 (0,0030)*	0,533749 (0,0002)*
<i>same</i> * t_0	93.168,09 (0,0179)**	1.273,776 (0,9469)	22.244,15 (0,0003)*	70.211,45 (0,2173)
<i>same</i> * t_3	101.160,3 (0,0583)***	100.113,0 (0,0073)*	22.842,26 (0,0172)**	14.448,84 (0,6537)
<i>compet</i> * t_0	119.632,1 (0,0001)*	335.356,9 (0,0000)*	33.679,41 (0,0000)*	7.431,567 (0,2125)
Prob (Estatística F)	0,000000	0,000010	0,006570	0,014579

*indica significância a 1%, **indica significância a 5% e ***indica significância a 10%. Entre parênteses nos coeficientes, o *p*-valor.

Fonte: Dados da pesquisa

A função saúde e saneamento tem o coeficiente de *same** t_3 maior que o de *same** t_0 , como ocorreu com a educação e cultura, mas numa magnitude bastante ampliada. Este resultado, obviamente é contraditório com a teoria, no entanto, o coeficiente de *same** t_0 não é estatisticamente significativo.

Já a função habitação e urbanismo possui todos os coeficientes das *dummies* positivos e estatisticamente significantes, bem como magnitudes coerentes com a teoria. O mesmo não ocorreu com a função transporte, a qual apresentou coeficientes com sinais e magnitudes coerentes com a teoria, mas estatisticamente insignificantes.

Agora, antes de concluir esta seção, é válido reafirmar que, salvo a ausência de significância estatística nos coeficientes de algumas variáveis *dummies*, há evidências empíricas da existência de ciclos políticos orçamentários no Estado do Ceará durante o período de 1986 a 2006. Assim, os principais resultados aqui encontrados estão resumidamente reunidos na conclusão.

7 CONCLUSÃO

Dentro do contexto empírico e teórico dos ciclos políticos, este trabalho tem a intenção de apresentar uma contribuição adicional para o tema, analisando, numa abordagem local dos ciclos políticos orçamentários, o comportamento da execução orçamentária do Estado do Ceará no período de 1986 a 2006.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foram levantadas várias situações que se pretendia testar, como mostrar se a LRF contribuiu para que os governadores buscassem meios ainda mais custosos de sinalização de competência no período pré-eleitoral, bem como se, em relação à execução orçamentária, a permissibilidade da reeleição exacerbou o seu comportamento cíclico, a coalizão política entre o governador e o Presidente da República a elevou nos anos eleitorais e pré-eleitorais, a competitividade do adversário do mandatário no ano eleitoral foi um fator de contribuição adicional para a sua variabilidade em anos eleitorais, e, principalmente, se ela seguiu uma gradação ao longo dos mandatos, não se esperando necessariamente uma gradação crescente até o ano eleitoral, podendo ocorrer defasagem no aumento de determinadas despesas em relação ao ano eleitoral, considerando a possibilidade das respectivas ações possuírem maior prazo de maturação.

Contudo, propôs-se testar as hipóteses supramencionadas por meio de análises gráfica e econométrica. Na análise gráfica, que levou em conta a LRF e a Emenda Constitucional da reeleição, verificou-se que o advento do instituto da reeleição coincidiu com a exacerbação da manipulação orçamentária observada no terceiro mandato (1995-1998). Quanto à LRF, constatou-se uma contribuição na amenização dos ciclos políticos orçamentários a partir de sua vigência (4 de maio de 2000), tendo sido levantada, inclusive, a possibilidade deste efeito agregador ter superado possíveis estímulos aos ciclos ocasionados pela permissibilidade da reeleição.

As regressões estimadas retornaram, para o caso do modelo com *dummies* anuais de detecção da variabilidade da execução orçamentária ao longo do mandato eletivo, resultados condizentes com a teoria dos ciclos políticos orçamentários. Das sete variáveis dependentes regredidas, quatro apresentaram pelo menos uma *dummy* anual, do total de três, estatisticamente significante, quais sejam, receita tributária, investimentos e inversões, educação e cultura e transporte. Destas últimas, três evidenciaram o ano eleitoral como o de maior nível de execução orçamentária dentro de cada mandato; a exceção foi a despesa por

função educação e cultura. O comportamento da receita tributária merece destaque, pois parece contraditório com a teoria concluir que a arrecadação seja superior em anos eleitorais. No entanto, vale lembrar novamente a previsão de Schuknecht⁴⁹ (1998 apud BITTENCOURT, 2002, p. 94), de que nos países em desenvolvimento é muito mais eficiente aumentar os gastos públicos do que cortar os impostos para afetar o comportamento do eleitor. O aumento dos gastos referentes a investimentos e inversões financeiras não apresentou defasagem em relação ao ano eleitoral, o que representa um possível erro no *timing* do ciclo, dado o maior prazo de maturação das despesas de investimento.

As regressões a partir do modelo especificado com *dummies* políticas também retornaram resultados condizentes com a teoria. A competitividade do adversário do mandatário na disputa eleitoral, por exemplo, é realmente um fator contributivo para o aumento da receita tributária e das despesas em anos eleitorais, de sorte que a ameaça de perda do cargo eletivo incita um comportamento permissivo no governador.

Quanto à coalizão política entre o Governador do Estado e o Presidente da República em anos eleitorais, todas as variáveis dependentes apresentaram relação positiva e, a maioria delas (quatro de sete) possui uma relação estatisticamente confirmada. Todavia, vale a pena tomar os exemplos das transferências de capital recebidas e dos investimentos e inversões financeiras realizados: como é comum o financiamento de investimentos dos estados via transferências de capital da União, é provável que o aumento dos investimentos no Ceará em anos eleitorais tenha sido coberto pelo aumento das transferências de capital da União recebidas em iguais períodos. Semelhante coalizão política, mas em anos pré-eleitorais, revelou os coeficientes das variáveis educação e cultura, saúde e saneamento e habitação e urbanismo positivos e estatisticamente significantes, bem como de maior magnitude que os da coalizão em anos eleitorais, o que, embora seja incoerente com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, pode indicar defasagem no aumento dessas despesas como tentativa de acertar o *timing* do ciclo.

Assim, coloca-se como principal resultado deste trabalho, e por que não dizer contribuição, a confirmação de que os governadores do Estado do Ceará no período de 1986 a 2006 promoveram, de uma forma geral, ciclos políticos orçamentários.

⁴⁹ SCHUKNECHT, L. Political business cycles and fiscal policies in developing countries. **Staff Working Papers**, WTO, ERAD-9806, jun. 1998.

Boa parte do estudo aqui empreendido envolve teoria econômica e política, mas a pesquisa também é importante para as finanças públicas local, dada a realização de detida análise da execução orçamentária do Estado.

Compreendendo a conveniência de estudos complementares futuros, o desempenho do setor público, certamente sob a mira da irregularidade nos níveis dos gastos públicos, desponta como uma possibilidade interessante. Um problema adjacente ao planejamento de políticas públicas no Brasil é a preterição das políticas de estado pelas políticas de governo (descontinuidade de programas quando há ruptura de poder), o que não deixa de ser uma forma de o mandatário sinalizar a sua competência. Enfim, considerando possíveis impactos da conduta oportunista dos mandatários sobre o bem-estar da sociedade, sugere-se a realização de pesquisa com a utilização de um modelo estendido com variáveis de cunho social.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A. Macroeconomics and politics. **NBER Macroeconomic Annual**, MIT Press, Cambridge, p. 13-52, 1988.

ALESINA, A.; COHEN, G. D.; ROUBINI, N. Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 3830, Cambridge, p. 1-36, set. 1991.

ALESINA, A.; ROUBINI, N. Political cycles in OECD economies. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 3478, Cambridge, p. 1-40, out. 1990.

ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. D. **Political cycles and the macroeconomy**. Cambridge: MIT Press, 1997. 302 p.

ALESINA, A.; SACHS, J. Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 1940, Cambridge, p. 1-42, jun. 1986.

BITTENCOURT, J. L. **Evidências de ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais – 1983/2000**. 2002. 142 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BORSANI, H. **Instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000, 137 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 maio 2009.

BRASIL. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009: **Lei n. 11.768, de 14 de agosto de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11768.htm>. Acesso em: 23 maio 2009.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF: **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 23 maio 2009.

BRASIL. Lei do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – PAF: **Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9496.htm>>. Acesso em: 23 maio 2009.

BRASIL. Lei Eleitoral: **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9504.htm>>. Acesso em: 23 maio 2009.

BRENDER, A; DRAZEN, A. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large cross-section of countries. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 11862, Cambridge, p. 1-33, dez. 2005.

DALEN, H. P. V.; SWANK, O. H. Government spending cycles: ideological or opportunistic? **Research Center for Economic Policy (OCFEB), Erasmus University Rotterdam, and Tinbergen Rotterdam-Amsterdam Center for Economics (TRACE)**, Public Choice n. 89, Netherlands, p. 183-200, 1996.

DRAZEN, A. The political business cycle after 25 years. **University of Maryland, Hebrew University of Jerusalem and NBER**, p. 75-137, 2000.

FERREIRA, I. F. S. **Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários**. 2006. 139 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FERREIRA, I. F. S; BUGARIN, M. S. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2, abr.-jun. 1999.

GONÇALVES, C. E. S.; FENOLIO, F. R. Ciclos eleitorais e política monetária: evidências para o Brasil. **Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (USP)**, Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), São Paulo, v. 37, n. 3, p. 465-488, dez. 2007.

GRAÇA, L. O. B. **Orçamento impositivo: uma análise à luz da economia política**. 2003. 79 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 812 p.

JULA, D.; JULA, N. Political budget cycles in the Romanian regions. **Institute for Economic Forecasting**, University of Bucharest, Bucharest, p. 1-18, 2007.

MCKIBBIN, W.; ROUBINI, N; SACHS, J. Dynamic optimization in two-party models. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 2213, Cambridge, p. 1-46, abr. 1987.

MENEGRIN, F. B. Reelection e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nas políticas de gastos públicos. **Escola de Administração Fazendária: Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, ano III, n. 3, p. 127-153, jun. 2002.

NAKAGUMA, M. Y. **Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro**. 2006. 78 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NETO, J. F.; FONTES, R. M. O.; LIMA, J. E. de. **Teoria dos ciclos político-econômicos: um estudo empírico para Minas Gerais**. 2003.

PREUSSLER, A. P. da S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. 2001. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

REICHENVATER, A. Business cycles, political incentives and the macroeconomy: comparison of models. **Economics and Business Administration**, University of Joensuu, Joensuu, p. 1-15, 2007.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 2428, Cambridge, p. 1-35, nov. 1987.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 1838, Cambridge, p. 1-41, fev. 1986.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 39-58, jan.-mar. 2009.

SALVATO, M. A. *et al.* Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável**, PUC Minas, Belo Horizonte, n. 1, p. 1-21, 2007.

SOUSA, F. H. **A necessidade de mudanças na lei orçamentária e o orçamento impositivo.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10022>>. Acesso em: 23 maio 2009.

VIANA, A. F. G. **Ciclos políticos eleitorais: Brasil 1985 a 2003.** 2003. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.