



Dados

ISSN: 0011-5258

ISSN: 1678-4588

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Gama, Ricardo Borges

Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987-2010)*

Dados, vol. 62, núm. 2, e20150165, 2019

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582019180>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21868578001>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

UERJ redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987-2010)*

Ricardo Borges Gama Neto¹

¹ Professor do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife/PE, Brasil.

E-mail: ricardobgneto@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9361-9210>

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o padrão de gastos dos governadores de estado, tendo como parâmetros de análise os resultados fiscais das unidades subnacionais e o ciclo eleitoral. O espaço temporal da pesquisa vai de 1987 a 2010 e tem como ponto de inflexão o ano de 2000. A literatura da Ciência Política que estuda os determinantes dos gastos públicos dos estados afirma que o período anterior a LRF era caracterizado por forte desajuste nas contas públicas dos estados e destacado ciclo eleitoral. Vamos tentar entender o que ocorre depois do estabelecimento da LRF sobre o mesmo padrão de gastos.

O artigo se baseia em duas literaturas para analisar o impacto da LRF no federalismo fiscal nacional e o comportamento de gastos dos governos estaduais: *soft budget constraints* e a teoria dos ciclos político-eleitorais. A primeira tenta determinar o que ocorre em regimes federais com baixas (ou até inexistentes) regras de controle fiscal capazes de impedir os governos subnacionais de gastarem mais do que arrecadam e contraírem endividamentos contínuos. A segunda busca investigar se os governos manipulam os gastos fiscais em momentos eleitorais, e como o fazem. Partindo dessas teorias e utilizando técnicas de análise de dados quantitativos, buscamos entender o impacto do estabelecimento da LRF sobre os governos estaduais. Como um

* Este artigo foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) através da chamada pública MCTI/CNPq nº 14/2013 – Universal. Agradeço imensamente os comentários dos pareceristas anônimos.

novo arranjo federativo baseado em regras fiscais rígidas muda o padrão de gastos existentes dos estados? A partir disso, estabelecemos as seguintes perguntas de trabalho: 1) Houve impacto da LRF sobre o resultado primário dos estados?; e 2) A nova lei afetou o comportamento oportunista dos governos estaduais materializado no ciclo eleitoral (aumento de gastos no último ano de governo)?

Este artigo está dividido em três partes: na primeira apresentaremos resumidamente as teorias de ciclo eleitoral e os conceitos de normas fiscais flexíveis (*soft budget constraints*) e rígidas (*hard budget constraints*); na segunda discutiremos parte da literatura que estuda os determinantes dos gastos fiscais dos estados e depois analisaremos alguns testes econométricos que têm como propósito demonstrar o impacto da LRF sobre o resultado primário dos estados e as mudanças que ocorreram sobre o ciclo eleitoral. Por fim, uma pequena conclusão.

CICLOS ELEITORAIS E A NATUREZA DAS REGRAS FISCAIS

O voto é o principal instrumento à disposição do eleitor para punir ou premiar governos, contudo é reconhecidamente um instrumento pobre em termos de *accountability*. A razão deste fato é bastante simples: o eleitor pode ser enganado! Schumpeter (2008) já advertia que as preferências do eleitorado poderiam ser manufaturadas e, desta forma, a democracia, mesmo como um modelo minimalista de escolha de governantes baseado em eleições livres e limpas, acabaria por não se consolidar. Esse tem sido um tema bastante presente nas discussões e pesquisas que medem a qualidade dos regimes democráticos.

As teorias de ciclos político-econômicos partem da premissa de que há forte relação causal entre o estado da economia e o apoio dos eleitores ao governo. A hipótese central pode ser resumida da seguinte forma: os governantes gerenciam as políticas econômica e fiscal conforme suas expectativas de vitória ou derrota no pleito eleitoral futuro. A ideia é simples: governos mal avaliados ou com dificuldades eleitorais previsíveis tendem a estimular a atividade econômica para reduzir o desemprego e aumentar os salários no curto prazo, melhorando assim sua imagem junto ao eleitorado¹. Mesmo que a argumentação seja clara e profundamente lógica, as diversas pesquisas que tratam do tema não conseguiram demonstrar de forma inconteste que certos governos manipulam a economia tendo como horizonte temporal as próximas eleições (Gama Neto, 2008).

As principais teorias clássicas de ciclos políticos diferem em torno de duas questões centrais: se o comportamento dos eleitores pode ser considerado racional e a motivação ideológica ou oportunista dos governos. William Nordhaus (1975) desenvolveu o primeiro modelo razoavelmente elaborado de análise das relações entre políticas governamentais de estímulo econômico motivadas por razões de lógica eleitoral reconhecido na literatura como oportunista não racional. Este sustenta que: 1) Os políticos têm como meta principal continuar no poder; 2) Os governantes podem interferir no funcionamento da economia através da manipulação das políticas monetária, orçamentária e fiscal, caso desejem melhorar sua imagem junto ao eleitorado e, conseqüentemente, maximizar a probabilidade de vitória nas próximas eleições; 3) O sistema político é essencialmente bipolar, ou mesmo bipartidário, contando sempre com um grupo governante e outro opositor; 4) O eleitorado é homogêneo em suas preferências, e estas são fixas (mais empregos e menor inflação) e reconhecidas pelos governantes; e 5) Os eleitores votam *sempre* retrospectivamente, adaptativamente². A argumentação de Nordhaus é que, caso o governo se veja diante de uma situação eleitoral desfavorável, ele será tentado a alterar a relação entre desemprego e inflação (Curva de Phillips), estimulando a economia no curto prazo. A consequência política é a manufatura de uma imagem mais agradável aos olhos do eleitorado e, assim, um aumento da probabilidade de vitória; contudo, a longo prazo, tal política vai acarretar mais inflação, exigindo dos governos medidas mais restritivas à frente, gerando perdas no bem-estar. Como os eleitores são *míopes* e votam sempre com vistas no curto prazo, essas flutuações cíclicas tendem a se repetir toda vez que o governo se vê diante do risco de perder as eleições futuras.

Se o modelo de Nordhaus sofre diversas críticas, uma das principais é a formulada por Douglas Hibbs (1977, 1987), que destaca o papel da ideologia na formação das políticas econômicas dos governos e a preferência heterogênea do eleitorado. Para o autor, análises longitudinais sobre os Estados Unidos e a Inglaterra a respeito da relação entre macroeconomia e voto a partir de 1945 demonstram que governos de esquerda tendem a promover políticas econômicas mais expansionistas, objetivando diminuir o desemprego, mesmo à custa de uma inflação mais alta. Já os partidos de direita preferem políticas econômicas mais restritivas, com menor inflação, mesmo que isso gere mais desemprego. Políticos de centro, por sua vez, defendem políticas de equilíbrio, buscando a melhor relação possível entre inflação e desemprego. As políticas econômicas, dessa forma, são reflexo de posições ideológicas determinadas *ex-ante*, e não resultado de um com-

portamento essencialmente oportunista. As preferências são percebidas, assim, como fixas: a primeira preferida pelos trabalhadores, a segunda pelos mais ricos e a política de centro, pelas classes médias. Mas, como no trabalho de Nordhaus, o eleitorado é definido como *míope*: vota contextualmente observando o curto prazo. As flutuações econômicas, dessa forma, são ditadas pela necessidade de os partidos satisfazerem as demandas de sua base eleitoral.

Os modelos de Nordhaus (1975, 1989) e Hibbs (1977, 1987) são bastante problemáticos em três aspectos:

o primeiro relaciona-se às expectativas racionais dos atores – esses pesquisadores não aventam a possibilidade de o eleitorado comportar-se tão estrategicamente quanto os atores políticos; segundo, o caráter negativo dado *ex-ante* à influência governamental ou partidária nas políticas econômicas – ambos os ciclos político-eleitorais têm como resultado flutuações que produzem ineficiência a longo prazo; por fim, ambos os modelos produzem teorias rígidas de mudança política ao imaginarem resultados sempre idênticos. (Gama Neto, 2008:97)

A definição do eleitor como um ator míope, sempre retrospectivo e eternamente enganado foi fortemente criticada. A partir dos anos 1980 novos modelos de ciclos político-econômicos foram desenvolvidos, tendo como inflexão a perspectiva do eleitor como um agente racional. Kenneth Rogoff e Anne Silbert partem dessa perspectiva e introduzem em seu modelo um termo que representa a performance governamental. Governos, dessa forma,

são diferenciados em parte pelo seu nível de “competência”. [...] Esta medida particular de competência enfatiza as habilidades administrativas do formulador de políticas. Naturalmente, outras coisas sendo iguais, os eleitores preferem governos mais competentes ” (1988:2)³.

Para esses pesquisadores há forte assimetria de informação entre eleitores e governo sobre inflação, déficit, questões fiscais e orçamento. Além disso, a competência do governo é apresentada ao eleitorado através da redução de impostos em períodos pré-eleitorais, da elevação da inflação e do endividamento após as eleições. Se competência é produzir o máximo de bens e serviços dentro de uma determinada restrição orçamentária e fiscal, os eleitores identificam e mantêm no poder apenas políticos considerados competentes.

Em *Equilibrium Political Budget Cycles*, Rogoff (1990) altera a formulação inicial de sua teoria e afirma que a informação da competência do governo é passada, especialmente, pelo aumento do gasto público orçamentário (*political budget cycle*) em itens de maior impacto eleitoral (como transferências, consumo e serviços) e pela redução de despesas com investimentos, cujos resultados demoram a aparecer. Em face da assimetria de informação, o governante competente encontra incentivo para manipular a política fiscal pré-eleitoral de forma a aumentar suas chances nas próximas eleições. Além da questão orçamentária, outro ponto importante em Rogoff, comparado com Rogoff e Silbert (1990), é a afirmação de que mecanismos institucionais podem mitigar a tendência a ciclos de expansão e contração da política fiscal produzidos por motivações eleitorais.⁴

Por mais lógica que a teoria dos ciclos político-econômicos possa parecer ao leitor, sua comprovação empírica é bastante questionada. Pesquisadores como Drazen (2000) e Lewis-Beck e Stegmaier (2000) afirmam que, apesar das divergências, há evidências de que algumas abordagens são válidas. Alesina, Roubine e Cohen (1997:254), afirmam que “we found no evidence of systematic electoral cycles in which growth surge and unemployment falls in the year or two before elections” ao analisarem vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A dubiedade das conclusões pode ser creditada, de uma perspectiva teórico-metodológica, a três fatores. O primeiro seria o desenho institucional dos países: alguns se mostram mais propensos a sofrer ciclos dessa natureza por conta de questões como regras eleitorais, nível de fragmentação, legislação fiscal e orçamentária, novas democracias etc. O segundo fator é a natureza das variáveis independentes e dependentes utilizadas, que vão desde renda, emprego, crescimento econômico até popularidade e educação, entre outras. E, por fim, as diferentes técnicas estatísticas e econométricas utilizadas – por exemplo: Nordhaus (1975) utiliza um modelo de probabilidade binomial, Hibbs (1977) modelos autorregressivos de média móvel (ARMA), Frey (1983) regressões de mínimos quadrados ordinários, Shi e Svensson (2003) regressão linear com estimador Arellano-Bond (método generalizado dos momentos) para dados de painéis dinâmicos⁵, e assim por diante.

Além do exposto no parágrafo anterior, vários dos pressupostos em que se baseiam as teorias de ciclos eleitorais são bastante questionáveis. Se há pouca validade na ideia original de que eleitores são

míopes, por exemplo, também existem fortes críticas ao conceito de eleitores como atores puramente racionais⁶. Outro ponto importante é a questão da ligação entre ideologia e políticas econômicas. Claramente, a relação é muito mais complexa do que apregoa a teoria, e é fato que, se a matriz econômica da Segunda Guerra Mundial era fortemente intervencionista, mesmo entre partidos ideologicamente de direita (Friedman, 2014), a partir de 1979 houve uma forte inclinação pró-mercados, como nos casos do Partido Socialista Francês a partir de 1982, do Trabalhista inglês (do governo Tony Blair em diante) e do Partido dos Trabalhadores no Brasil (do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva até 2008).

Para os objetivos deste artigo é mister destacar a importância da natureza das regras fiscais para a existência ou não dos ciclos político-econômicos. Na questão da possível flutuação econômica gerada por motivações eleitorais, a pergunta central do problema é: Qual a lógica das normas que controlam a liberdade dos governantes de alocar os recursos escassos? O Estado conta com quatro formas de financiar suas políticas: cobrando impostos e taxas, administrando preços de empresas estatais e concessionárias de serviços públicos, contraindo dívidas junto a atores privados e/ou públicos e produzindo inflação. As regras orçamentárias e fiscais de um determinado país determinam, de forma direta ou não, como esses quatro elementos irão financiar as atividades do governo e dos outros órgãos públicos.

János Kornai, analisando as economias socialistas e do Estado de Bem-Estar dos anos 1970 e 1980, classifica as restrições orçamentárias em dois tipos: rígidas (*hard*) e flexíveis (*soft*). As primeiras são caracterizadas por normas que limitam pesadamente a capacidade dos Estados de gastar e contrair dívidas, ou seja, em outras palavras: regras que obrigam o Estado a gastar basicamente o que arrecada. O segundo pode ser entendido como o contrário do primeiro: nesse caso, as normas (ou a inexistência delas) permitem que os Estados empreguem políticas de despesas além da sua capacidade de arrecadação. Kornai (1986:3) afirma que a “síndrome das regras flexíveis” é associada ao papel paternalista do Estado, que auxilia financeiramente (*financial bailout*) unidades subnacionais, empresas estatais, firmas privadas, organizações e famílias a sobreviverem a persistentes e profundas perdas econômicas. A certeza do socorro financeiro, por parte do Estado benevolente, é o condicionante do comportamento de gastos acima da capacidade de pagamento dos atores⁷.

Vigneaut (2003) observa que a questão do *soft budget constraints* tornou-se, na década de 1990, um sério problema intergovernamental, atingindo vários países. Políticas de descentralização de recursos e controle fiscal em estados federados durante a década de 1980 produziram situações contraditórias, com vários países enfrentando fortes crises fiscais, como Brasil, Índia e Argentina⁸. Rodden chega a falar numa “crescente desilusão com a descentralização e o federalismo, especialmente entre os países em desenvolvimento” (2004:10). A questão das regras fiscais flexíveis em sistemas federados pode ser caracterizada da seguinte forma: o governo central tem baixa ou nenhuma capacidade de controlar os gastos e o endividamento dos entes subnacionais, ao mesmo tempo em que existe uma política constante de socorro aos estados quando do surgimento de dificuldades financeiras, independentemente do tipo de política fiscal empregada, expansionista ou não. Para a teoria das restrições fiscais flexíveis tal situação estimula um forte e constante comportamento predatório. Como coloca Oates:

o próprio sistema induz um comportamento fiscalmente irresponsável: é *endógeno* ao sistema. A solução para o problema envolve, portanto, uma reforma fundamental das instituições políticas e fiscais para alterar toda a estrutura de incentivos para a tomada de decisão orçamentária. (2005:361; ênfase no original)⁹.

Quais as razões para a existência de fracas restrições orçamentárias e fiscais? Para Kornai (1986), os principais argumentos para as medidas de *soft budget constraints* são: a proteção da produção e do emprego; políticas redistributivas em prol de justiça social, solidariedade e redução da pobreza; a segurança e a estabilidade para proteção dos indivíduos contra flutuações e incertezas do mercado; e a importância social de uma instituição determinada. Oates (2005) afirma que, da perspectiva do governo central¹⁰, *bailouts* podem ser justificados por diversas razões, como motivações políticas e econômicas, por exemplo. Desse modo, o bem-estar da população pode cair a níveis indesejáveis, em decorrência da ineficiência de políticas públicas locais, o que pode produzir consequências eleitorais negativas. Além disso, certas falhas governamentais podem gerar problemas sistêmicos, como por exemplo o colapso financeiro de uma unidade subnacional (que pode estimular a percepção de responsabilidade por parte do governo central) ou mesmo escândalos de corrupção.

Nesse caminho, países federados com regras fiscais flexíveis (*soft budget constraints*), como o Brasil antes dos anos 1990 e especialmente depois de 2000, incentivam o comportamento predatório dos governantes estaduais. Estes, na falta de regras que punam escolhas de despesas públicas irresponsáveis, buscam garantir sua imagem de administradores competentes junto ao eleitorado através de forte aumento de gastos, especialmente no ano eleitoral. O desequilíbrio fiscal que surge como consequência do aumento de gastos nesse período é “solucionado”, da perspectiva dos governos locais, através de amplos *bailouts* à custa do governo central. A solução para esse problema de *common pool* é a determinação de regras fiscais que produzam o equilíbrio fiscal e limitem a capacidade dos governos de se mostrarem competentes através do aumento irresponsável de gastos, especialmente no ano eleitoral.

REVISÃO DA LITERATURA E MODELOS ECONÔMICOS

A literatura brasileira sobre os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados¹¹ é especialmente ampla e se concentra principalmente na tentativa de determinar a existência de ciclos político-eleitorais e mapear quais variáveis políticas os impactariam, normalmente sem levar em conta a influência direta da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o desempenho¹². Outra preocupação da literatura é a questão da reeleição e seus impactos sobre o comportamento fiscal dos governantes. Para o primeiro grupo, os achados mais comuns são: a) O desempenho fiscal dos estados é fortemente afetado pelo ciclo eleitoral, normalmente medido como variáveis *dummies*, que representam ano eleitoral e ano não eleitoral, sendo que em anos eleitorais há aumento de gastos públicos; b) A fragmentação/polarização política na Assembleia Legislativa tem impacto positivo sobre as despesas públicas (Cossio, 2001; Gama Neto, 2007; Araújo e Leite Filho, 2010; Batista e Simpson, 2010).¹³ No segundo caso, não há uma definição conclusiva quanto a se a reeleição leva a um comportamento *fiscalmente conservador* por parte do governo (como creem Meneguín e Bugarin 2001; Meneguín, Bugarin e Carvalho, 2005) ou não (Nakaguma e Bender, 2006).

Há pelo menos quatro questões importantes que devem ser destacadas quando da análise dos determinantes do comportamento fiscal dos estados: primeiro, a questão temporal das análises. Cossio (2001); Batista e Simpson (2011) e Gama Neto (2007) têm como universo tem-

poral o período de 1987 a 1998. Botelho (2002), 1986 a 2000. Araújo e Leite Filho (2010), 1995 a 2008; Nakaguma e Bender (2006; 2010), 1986 a 2002. Apesar de haver uma faixa comum a todos, existem diferenças temporais importantes que devem ser levadas em consideração, uma vez que o contexto é determinante na análise política e pode levar a conclusões diversas. O presente artigo tem maior amplitude que os demais, 23 anos, indo de 1987 (primeiro ano de governo após a eleição indireta para presidente da República, fortemente afetada pela manipulação eleitoral do Plano Cruzado) a 2010 (eleição geral, momento em que a economia nacional sofria as consequências da crise financeira mundial e da nova política econômica do governo federal). Nesse período ocorreram seis eleições gerais para presidente, governadores, deputados federais, estaduais e Senado, dentre outros fatos relevantes, como o estabelecimento do instituto da reeleição e a privatização dos bancos estaduais.

A segunda questão é como medir o ciclo eleitoral em si. Essa pode ser uma dúvida menor à primeira vista, mas não é algo de pouca relevância! A estratégia metodológica empregada nesse quesito tem um impacto real sobre a análise, permitindo ao pesquisador descrever melhor todo o processo. A maioria dos trabalhos tenta medir o impacto do ciclo eleitoral sobre o orçamento dos estados a partir da constituição de duas variáveis *dummies*, que identificam o ano eleitoral e o ano não eleitoral, como por exemplo Cossio, 2001; Botelho, 2002; Rocha e Rocha, 2008; Batista e Simpson, 2010. Nakaguma e Bender (2006; 2010) e Araújo e Leite Filho, (2010), por sua vez, usam um modelo com três *dummies* para identificar ano eleitoral, pós-eleitoral e pré-eleitoral. A primeira estratégia peca por não perceber que a relação entre o ciclo eleitoral e o orçamento é dada pela percepção temporal do governante, que é de quatro anos (*fixed-term election*). Dessa forma, registra-se apenas o impacto do ano eleitoral, e residualmente o do ano não eleitoral. A estratégia aqui segue de perto a segunda opção. Foram elaboradas variáveis *dummies* para cada ano de governo, do primeiro ao último¹⁴, no entanto, para evitarmos o problema da multicolineariedade perfeita, o segundo ano de governo será retirado das regressões.

Não há um modo único de medir o desempenho fiscal dos estados. Cossio (2001) utiliza duas variáveis dependentes em suas regressões: em uma usa a variação da despesa primária *per capita* de um ano em relação ao anterior e em outra a despesa primária *per capita*.

Gama Neto (2007) também elabora regressões utilizando duas variáveis dependentes, uma *dummy*, a que mede se o estado teve ou não superávit primário em determinado ano, e outra numérica (Resultado Primário). Batista e Simpson (2010) utilizam o balanço primário dividido pelo Produto Interno Bruto (PIB) de cada estado. Nakaguma e Bender (2006; 2010) recorrem a muitas variáveis dependentes em suas regressões, diversos tipos de receita (total, corrente, tributária, capital, operações de crédito) e despesa (total, corrente, custeio, capital). Botelho (2002) inova ao utilizar uma variável dependente qualitativa, uma razão entre o Resultado Primário e a Necessidade de Financiamento Líquido, dividida em quatro categorias. As maneiras de calcular o desempenho fiscal do estado divergem não apenas em razão da disponibilidade de dados ao pesquisador, mas também como resultado das diferentes perguntas que norteiam as pesquisas.

Neste artigo utilizamos como variável dependente o Resultado Primário por Receita Corrente Líquida (RP/RCL). O conceito de Resultado Primário foi estabelecido pela Portaria nº 089/97 do Ministério da Fazenda, sendo assim definido: receitas arrecadadas, menos receitas financeiras, operações de crédito e alienação de bens, subtraído das despesas liquidadas e restos a pagar, excluídas as contas de serviços das dívidas mobiliária e contratual. Em todas as análises, o Resultado Primário será utilizado em proporção à Receita Corrente Líquida, ou seja, todas as receitas exceto as transferências correntes aos municípios. A RP/RCL representa, de nossa perspectiva, adequadamente a postura fiscal do estado em relação aos gastos públicos, pois traduz as receitas que o estado possui para gastar efetivamente, subtraídas as despesas não financeiras.

Por fim, algumas palavras sobre os procedimentos estatísticos utilizados nas diferentes análises. O estudo dos determinantes do comportamento fiscal dos estados é organizado em forma de análise de painel (*panel data*), em que diferentes indivíduos (no caso entes subnacionais) são investigados ao longo do tempo (definido em anos). Os dados em painel podem ser divididos em balanceados (o mesmo número de indivíduos ao longo do tempo) e não balanceados (diferentes números de indivíduos ao longo do tempo). De acordo com Pindyck e Rubinfeld, painéis oferecem dois tipos de vantagens *vis-à-vis* outros modelos:

Primeiro, conjuntos de dados de painel normalmente fornecem maior número de pontos de amostragem, e assim geram graus de liberdade adicionais. Segundo, a incorporação de informações tanto em corte transversal quanto de séries temporais pode diminuir consideravelmente as dificuldades que surgem quando há variáveis omitidas. (2004:288)

A regressão linear (Mínimos Quadrados Ordinários) é o principal instrumento de análise, e pode ser descrita da seguinte forma: $y_{it}=a+b_{it}+e_{it}$, em que t é o termo que representa tempo e i o indivíduo. Contudo, os modelos de painel, em razão da natureza de seus dados, quase sempre sofrem com estimativas tendenciosas e parâmetros inconsistentes que violam os requisitos básicos da regressão (multicolinearidade, heterocedasticidade e autocorrelação). Por isso, os modelos de estimação utilizados pelos pesquisadores variam bastante.

Cossio (2001) utiliza Mínimos Quadrados Generalizados (GLS) com efeitos fixos, tendo por justificativa a correção da heterocedasticidade. Batista e Simpson fazem uso do método de regressão linear com *Panel Corrected Standard Error* (mínimos quadrados ordinários com erro padrão corrigido)¹⁵, que permite a reparação do problema da heterocedasticidade pelo erro padrão corrigido por painel e pela matriz de correlação contemporânea – a escolha é explicada pela ampla utilização desse método “para análises de painel de dimensões similares às do presente trabalho” (2011:142). Nakaguma e Bender (2006, 2010) e Araújo e Leite Filho (2010) utilizam o Método Generalizado de Momentos (MGM) para painéis dinâmicos com o auxílio do estimador Blundell/Bond e de testes de autocorrelação e especificação de modelo econométrico¹⁶.

Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987 a 2010)

Quadro 1
Resumo de trabalhos sobre ciclos eleitorais no padrão de gastos dos estados

Autores	Período de Mensuração	Variável Dependente	Métodos Estatísticos	Resultados Encontrados
Cossio (2001)	1987-1998	Varição na Despesa Primária <i>per capita</i> de um ano a outro Despesa Primária <i>per capita</i> anual	Mínimos Quadrados Generalizados com Efeitos Fixos (<i>dummies</i> para cada estado)	Confirma a existência de ciclo eleitoral no período de estudo.
Batista e Simpson (2011)	1987-1998	Balanco Primário dividido pelo Produto Interno Bruto (PIB) de cada estado	<i>Panel Correct Standard Error</i> (PCSE)	Confirma a existência de ciclo eleitoral no período de estudo.
Botelho (2002)	1986-2000	Variável multinominal que mede o desempenho fiscal do estado (Resultado Primário por Necessidade Líquida de Financiamento) em quatro níveis, da melhor para a pior situação	Regressão Multinomial Ordenada	Confirma a existência de ciclo eleitoral no período de estudo.
Araújo e Leite Filho (2002)	1995-2008	Despesas de custeio, capital, educação e saúde	Método Generalizado de Momentos para Painéis Dinâmicos	Existência de ciclos eleitorais nas eleições de 1998 e 2006.
Nakaguma e Bender (2006 e 2010)	1986-2002	Diversos tipos de receita (total, corrente, tributária, capital, operações de crédito) Diversos tipos de despesa (total, corrente, custeio, capital) Despesas por função (educação e cultura, saneamento e saúde, assistência e previdência e transporte)	Método Generalizado de Momentos Para Painéis Dinâmicos	Em ambos os trabalhos se confirma a existência de ciclos políticos. No trabalho de 2010, os autores afirmam existir a possibilidade de que os ciclos estejam diminuindo ao longo do tempo.

Quadro 1

Resumo de trabalhos sobre ciclos eleitorais no padrão de gastos dos estados				
Autores	Período de Mensuração	Variável Dependente	Métodos Estatísticos	Resultados Encontrados
Gama Neto (2007)	1987-1998	Dummy (ano com superávit primário ou não) Resultado Primário por Receita Corrente Líquida	Regressão Logística de Dados de Painel <i>Panel Correct Standard Error</i> (PCSE)	Confirma a existência de ciclo eleitoral no período de estudo.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Como observado, os principais problemas de um modelo de análise de painel são: multicolinearidade, heterocedasticidade e autocorrelação. Sem a solução dessas questões é impossível encontrar estimadores não viesados, consistentes e eficientes. A primeira tentativa de corrigir esse percalço foi realizada por Park (1967) com o desenvolvimento *do Feasible General Least System (FGLS)*. Contudo, Beck e Katz (1995) argumentam que o estimador FGLS produz erros padrões inconsistentes em demasia e, assim sendo, propõem o *Panel Corrected Standard Error (PCSE)*¹⁷ como forma de suprir essa deficiência (e sugerem a introdução da variável dependente defasada como estratégia de eliminação do problema de autocorrelação). Outro tipo de técnica de regressão bastante utilizada são regressões lineares com efeitos fixos ou aleatórios (em função do teste de Hausman). Atualmente tem ganhado força a utilização de técnicas de painel dinâmico, com estimadores propostos por Arellano e Bond (*General Method of Moment*). A principal justificativa é a possibilidade de redução da endogeneidade resultante da inclusão da variável dependente defasada como regressor¹⁸.

A LRF faz parte de um processo de estabelecimento de normas fiscais rígidas que vem desde o início dos anos 1990¹⁹. Contudo, qual o impacto dessas regras para a estabilidade fiscal dos estados *vis-à-vis* a institucionalização de outras medidas de controle? Nossa primeira hipótese de trabalho (H1) é que o resultado primário dos estados melhorou bastante depois de 2000 em decorrência do novo arranjo fiscal federativo. A lógica teórica dessa hipótese é que os novos mecanismos institucionais limitaram o comportamento oportunista dos governadores sobre a política de gastos, reduzindo fortemente o *soft budget constraint* anteriormente existente. Arvate, Lucinda e Avelino, ao ana-

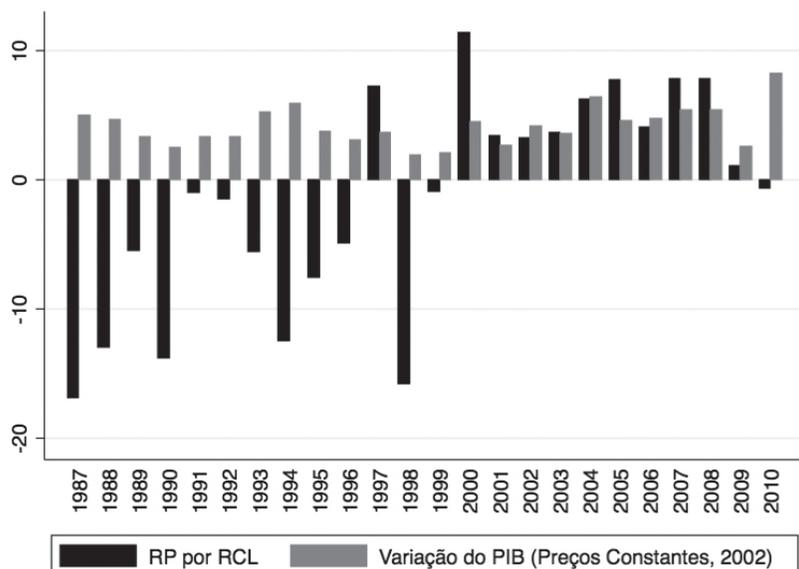
lisarem a importância da LRF, conjuntamente com outras mudanças institucionais (a mudança da prática orçamentária após o Plano Real e a reestruturação das dívidas dos estados), com o uso de testes econométricos, afirmam que “a única variável que influenciou o resultado primário foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)” (2008:804)²⁰. Para comprovar a importância da LRF no aumento do resultado primário por receita corrente líquida, buscou-se executar no âmbito deste artigo uma análise semelhante a dos autores citados. Originalmente se pretendia trabalhar com um conjunto de cinco variáveis independentes *dummy*. São elas: 1) Mudança Orçamentária – representa as mudanças nas práticas orçamentárias nos estados em decorrência do estabelecimento do Plano Real (1994); 2) Renegociação – renegociação das dívidas estaduais (1997); 3) LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (2000); 4) Parafe – Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (1995); e 5) Proes – Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária dos Estados (1996). Contudo, problemas de *colinearidade*²¹ impediram que as variáveis Parafe e Proes fossem utilizadas.

A estratégia de execução das regressões apresentadas na Tabela 1²² foi estruturada da seguinte forma: foram realizados três conjuntos de métodos econométricos, cada um semelhante ao outro, variando as técnicas estatísticas empregadas (com exceção dos modelos GMM, não houve a introdução de defasagens na variável dependente). Somadas as variáveis dependentes *dummies* apresentadas no parágrafo anterior, foram inseridas três de controle: inflação, receita tributária própria e despesa de pessoal. Essas foram escolhidas por terem sido demonstradas, em parte da literatura, como importantes no desempenho fiscal dos estados (Gama Neto, 2007; Cossio, 2001; Arvate, Lucinda e Ave-lino, 2008; Botelho, 2002). No primeiro modelo são inseridas todas as variáveis, no segundo são retiradas as *dummies*, à exceção da que representa a LRF, e por último são retiradas as de controle.

Espera-se que as variáveis que designam mudanças institucionais tenham sinais positivos e as variáveis de controle, negativos. Os resultados das regressões da Tabela 1 demonstram claramente o impacto positivo do estabelecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em todas as nove regressões dos três modelos os coeficientes foram positivos, em seis deles a $p < 0.01$, sendo que nenhuma outra variável teve desempenho semelhante. A mudança orçamentária somente teve valor significativa na regressão linear do modelo 1 ao nível 10%. As

variáveis de controle apresentaram os sinais esperados, demonstrando forte impacto negativo sobre o RP/RCL dos estados.

Gráfico 1
Média de resultado primário por RCL e variação do PIB dos Estados



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O Gráfico 1 demonstra visualmente o impacto da LRF sobre o desempenho fiscal dos estados comparando a evolução do resultado primário com a variação do PIB estadual. A primeira intuição imagina que ambos os resultados deveriam seguir a mesma trajetória ao longo do tempo. Variações positivas no PIB deveriam ser seguidas de melhores resultados fiscais, contudo isso não acontece antes de 2000, demonstrando que o comportamento da economia dos estados não tem relação automática com o resultado primário antes da instituição da LRF. É claramente observável o impacto da crise econômica de 2008 sobre o RP/RCL, tanto pela forte retração na economia, intensa em 2009, mas especialmente como consequência da estratégia do governo federal de desoneração fiscal ao consumo de massa, fortemente calcada em impostos que são repartidos com os estados, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), via Fundo de Participação dos Estados (FPE).

A média do RP/RCL dos estados no período de 1987 a 1999 foi de -6,86% (mediana -2,91) e o desvio padrão, de 19,76. Apenas quatro

apresentaram sinal positivo – Alagoas (0,64%), Maranhão (13,84%), Pará (1,89%) e Sergipe (0,54%). Amazonas, Bahia e Brasília exibiram resultado negativo de -1%, ao contrário de estados como Goiás, Mato Grosso e Rondônia, em que a média foi negativa em mais de 20%. São Paulo, o estado com o maior PIB do país, teve média de -14,62%. Impressiona também a variação do resultado fiscal, que foi de -101% (Paraná em 1999) a 55% (Rio Grande do Norte, 1997).

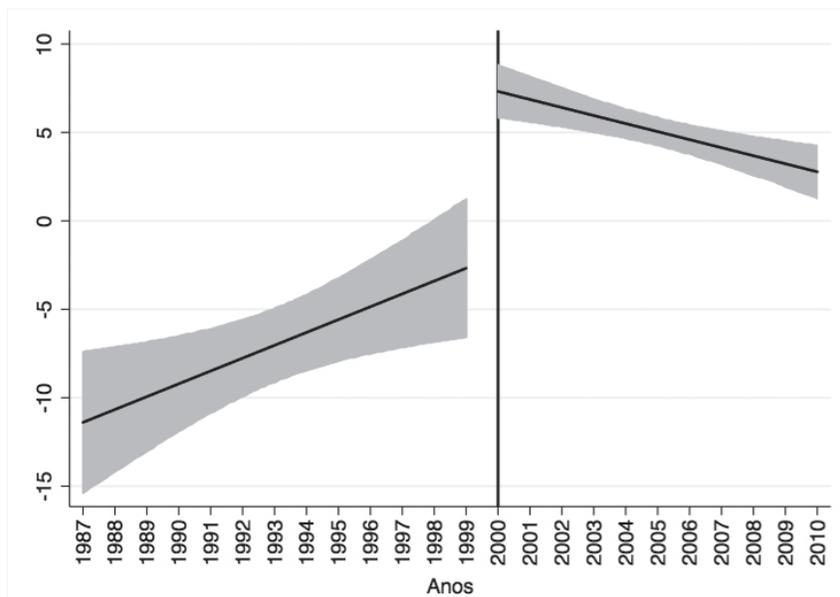
Variações temporais também são importantes. Os anos de melhor resultado fiscal são aqueles em que foram realizados acordos de renegociação de dívidas estaduais. Em 1997, o último refinanciamento das dívidas dos estados, promovido pela Lei nº 9.496 de 1997, produziu um Resultado Primário positivo de 7,21%. Sintomática da lógica eleitoral, implementada nos gastos dos estados, é a situação fiscal do ano de 1998, quando o Resultado Primário atingiu um índice negativo de 15,81%.

Os RP/RCLs apresentam um comportamento completamente diferente no período de 2000 a 2008, demonstrando o claro impacto das restrições hierárquicas de controle de gastos estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os valores extremos variaram entre -14,67% (Goiás em 2001) e 49,26% (Pernambuco em 2000). A média foi de 6,10% (mediana 5,82%) e o desvio padrão, de 6,98. Nenhum estado teve média inferior a 2% – os com as menores são Brasília (2,10%) e Rio Grande do Sul (2,46%). Os estados com as médias mais elevadas são Alagoas (10,86%), Maranhão (14,77%) e Pernambuco (10,92%). Em 2009, como consequência da estratégia do governo federal de isenção fiscal contra a crise econômica, o RP caiu de 7,77% para 1,02%, tornando-se levemente negativo em 2010 (-0,69%). A variância mais que dobrou em três anos.

Os casos de Brasília e do Rio Grande do Sul refletem as escolhas políticas das administrações estaduais no final dos anos 1990, especialmente no que tange às políticas de privatização dos bancos estaduais. O caso gaúcho é emblemático pela conjunção da delicada situação fiscal que o estado enfrentou nas décadas de 1970 a 1990 com a escolha do governo estadual (Olívio Dutra/PT) de não aderir ao programa de privatização dos bancos estaduais promovido pelo governo federal²³. Com essa decisão, o estado deixou de renegociar 100% das dívidas de sua instituição financeira. Além disso, teve de assumir

suas dívidas junto a terceiros existentes em 31/1/1996 e registradas em balanço, incluindo passivos de natureza atuarial ou trabalhista.

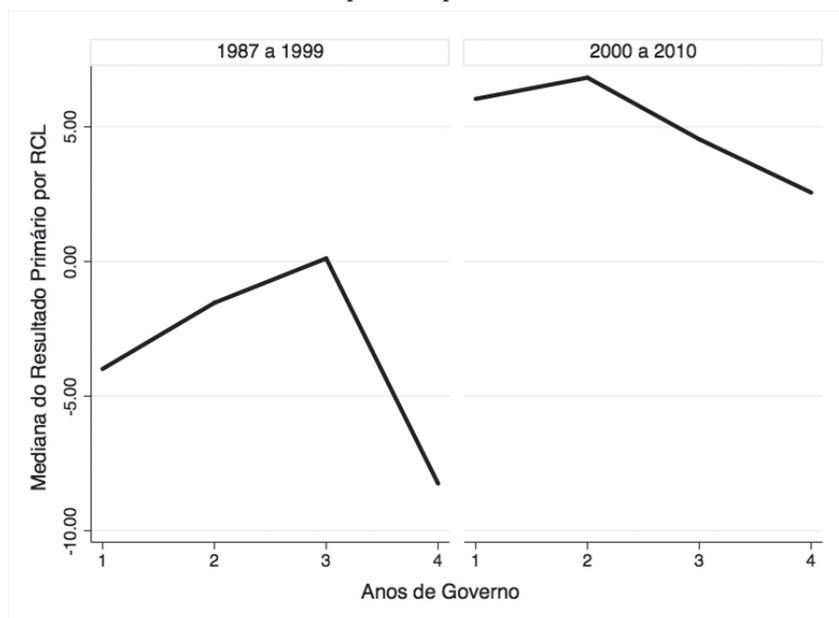
Gráfico 2
Gráfico de tendência linear de resultado primário por RCL vs. anos
(1987 a 2010) com Linha de Descontinuidade em 2000



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O Gráfico 2 demonstra a ruptura que o estabelecimento da LRF teve no resultado primário dos estados. O sentido da reta é menos importante que a descontinuidade da linha em si e que a redução da variabilidade dos casos, pois reflete (em termos de regressão à média) a influência de fatores que buscavam melhorar a situação fiscal dos estados antes de 2000 e depois de 2008, evidenciando o impacto da crise econômica sobre a situação fiscal dos estados.

Gráfico 3
Resultado primário por ciclo eleitoral



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O Gráfico 3 demonstra, visualmente, a mediana do resultado primário dos estados por anos de governo em todo o período de análise. É uma forma simples de determinar o comportamento fiscal dos estados face à lógica eleitoral. A inexistência de regras fiscais duras no período de 1987 a 1999 pode ser relacionada à conduta predatória que os governadores demonstravam nos últimos anos de governo. Os comportamentos são bastante diversos, contudo há uma clara piora no resultado primário nos anos eleitorais em ambas as curvas. No período anterior à LRF, a situação fiscal dos estados era muito ruim. No primeiro ano os novos governos recebiam os estados com forte *déficit* fiscal em decorrência dos gastos executados no ano eleitoral anterior, recuperando-se paulatinamente nos anos posteriores até chegarem ao quase equilíbrio no terceiro, vindo a piorar de forma acentuada novamente durante as eleições, com queda de pouco mais de nove pontos. No período de 2000 a 2010, fica clara a melhora do resultado primário. Em nenhum dos anos, especialmente os eleitorais (2002, 2006 e 2010), a mediana do resultado primário ficou negativa. Há uma clara diferença entre os dois períodos em termos de comportamento da curva e nível de comprometimento da receita. Entre

1987 e 1989, os governos estaduais buscavam melhorar suas condições fiscais para novamente aumentarem os gastos no ano eleitoral, com fortes variações nos quatros anos. A partir de 2000 a variação entre o primeiro e o segundo ano é pequena (meio ponto), para depois piorar. Contudo, essa inflexão última é parcialmente enganosa e essencialmente consequência da política fiscal anticíclica adotada pelo governo federal depois de 2008 sobre a receita dos estados, que provocou a redução dos volumes de recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE). Uma análise gráfica (não apresentada) retirando os dois últimos anos da amostra demonstra que a variação entre o segundo e o terceiro ano é muito menos acentuada. Mas se confirma em ambas as situações a piora no quarto ano eleitoral. A LRF inaugura um período de regras fiscais mais rígidas, mas não impede que a lógica do oportunismo continue a se manifestar no ano das eleições.

A segunda hipótese de trabalho (H2) deste artigo defende que as novas regras fiscais não alteraram a lógica eleitoral sobre os gastos dos estados, comparada com o período anterior a 2000, quando tais gastos continuaram a aumentar no último ano de governo (ano eleitoral). A lógica teórica dessa hipótese é que, mesmo existindo novas regras institucionais que restringem a capacidade de gastos dos estados, o comportamento oportunista no último ano de governo ainda rege as estratégias de gastos. Ou seja, os governadores aumentam os gastos públicos no último ano de governo para demonstrar competência administrativa junto a seu eleitorado. Na Tabela 2 apresentaremos regressões²⁴ que irão demonstrar a existência de forte ciclo eleitoral antes do estabelecimento da LRF (1987-1999). Espera-se que os coeficientes das variáveis nos casos do primeiro e quarto anos eleitorais sejam negativos, enquanto o do terceiro deverá ser positivo. Pretende-se, assim, demonstrar a existência de um comportamento fiscal caracterizado por um processo de recuperação que tem início a partir do primeiro ano de governo e se estende até o ano pré-eleitoral, com uma acentuada piora no último. As variáveis de controle de inflação e despesa de pessoal deverão apresentar sinal negativo e recursos próprios mistos.

Em nenhuma das seis regressões (modelos 1 e 2) da Tabela 2 o primeiro ano de governo teve *p-valor* significativo. O sinal foi negativo em todas as regressões do modelo 1 e positivo em duas no modelo 2 (Linear e PCSE), além de negativo no GMM, com valor muito baixo.

Os sinais da variável terceiro ano apresentam-se positivos em todas as regressões. Contudo, as regressões GMM demonstram pouca eficiência de forma geral. Como esperado, as regressões exibem forte variação negativa do terceiro para o quarto ano (em média, superior a -14 pontos percentuais da RP/RCL), comprovando intensa deterioração da situação fiscal. As variáveis de controle tiveram comportamento aguardado, com destaque para a despesa de pessoal. As constantes somente revelaram significância estatística nas regressões do modelo 1.

As regressões da Tabela 3 tentam evidenciar a continuidade do ciclo eleitoral após o estabelecimento da LRF (2000-2010). A análise do Gráfico 3 demonstra que, não obstante o RP/RCL dos estados ter melhorado bastante, o último ano de governo é caracterizado por um forte aumento das despesas. Como no caso das regressões da tabela anterior, aqui espera-se que no primeiro e no quarto anos os sinais sejam negativos. Acredita-se que o terceiro ano, por sua vez, pode ter comportamento misto, contudo é mais provável ocorrerem sinais negativos. As variáveis de controle Inflação e Despesa de Pessoal seriam negativas. Já a de Recursos Próprios deverá apresentar comportamento misto.

A variável de controle Despesa de Pessoal foi a única que apresentou alguma importância no modelo 1 da Tabela 1 (GMM), com os sinais se comportando como previsto. Em relação às variáveis que representam o ciclo eleitoral, observa-se que o primeiro ano apresentou sinais negativos em quase todas as regressões e valor de *p-valor* importante na maioria dos testes. A variável terceiro ano exibiu sinais negativos e teve pouca variação. É importante observarmos que os coeficientes apresentaram significância estatística relevante. O quarto ano revelou consistente aumento dos gastos públicos no último ano de governo, também com pouca variação nos coeficientes. Comparando o terceiro e o quarto anos (nas regressões em que tal comparação é permitida), o RP/RCL evidencia uma piora em média de -2%, um índice muito inferior ao período anterior à LRF.

Mesmo no interior de uma forte crise fiscal, ocasionada pela isenção de impostos de repartição federada realizada pelo governo federal como forma de acelerar a economia frente à grave crise econômica mundial, os governadores ainda foram capazes de utilizar a lógica eleitoral no último ano de governo, aumentando seus gastos.

CONCLUSÃO

Recapitulando, o objetivo do artigo é demonstrar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre os resultados fiscais das unidades subnacionais e o ciclo eleitoral. O período temporal escolhido vai de 1987 a 2010. As duas perguntas centrais do trabalho são: 1) Houve impacto da LRF sobre o resultado primário dos estados?; e 2) A nova lei afetou o comportamento oportunista dos governos estaduais materializado no ciclo eleitoral (aumento de gastos no último ano de governo)?

A hipótese de que os governos podem influenciar a economia para melhorar sua posição junto ao eleitorado, apesar de logicamente sólida, tem encontrado percalços importantes para sua comprovação. Diferenças teóricas e metodológicas têm demonstrado que não há um único modelo explicativo válido. A teoria do *political budget cycle* apresenta-se como a mais adequada para explicar a existência de ciclos eleitorais em sistemas federais, nos quais os governos subnacionais somente têm como instrumento para demonstrar sua competência junto ao eleitorado o aumento de gastos em anos eleitorais.

A teoria do *soft budget constraint* parece explicar, de forma bastante adequada, o tipo de comportamento observado nas relações federativas nacionais durante e depois do processo de democratização. As consequências de tal arranjo político maximizaram as dificuldades do governo central em controlar os fortes desequilíbrios macroeconômicos dos anos 1980 e 1990. O fim de um regime de regras fiscais flexíveis mudou o padrão de gastos dos estados, fato especialmente percebido pela redução acentuada da despesa de pessoal.

Com base nos dados apresentados, podemos afirmar que a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal promoveu uma forte mudança na forma como os governos estaduais passaram a executar suas políticas de gastos, muito mais restritivas que aquelas observadas no período anterior. No entanto, a lógica do ciclo eleitoral ainda determina o posicionamento dos governos estaduais quanto ao aumento de gastos no ano das eleições.

As diferenças de variabilidade do resultado primário, que simbolizam o grau de liberdade dos governos para manipular as restrições

orçamentárias, reduziram-se consideravelmente com o estabelecimento de normas fiscais rígidas na segunda metade dos anos 1990, mas isso não impediu que a lógica eleitoral continue a determinar o padrão de gastos públicos dos estados.

Mais estudos devem ser realizados procurando analisar quais despesas governamentais foram alteradas em função da LRF (além da despesa de pessoal) e quais tipos de gastos os governos tendem a privilegiar em anos eleitorais (sociais, econômicos, investimento, entre outros). Também deve-se dar especial atenção à maneira como as políticas fiscais anticíclicas do governo federal têm impactado os recursos dos governos estaduais e como essas medidas interferem nas suas escolhas em termos de políticas públicas.

(Recebido para publicação em 11 de agosto de 2015)
(Reapresentado em 3 de abril de 2019)
(Aprovado para publicação em 16 abril de 2019)

NOTAS

- 1 “A teoria do ciclo de negócios político, surgiu a partir dos fatos óbvios da vida que os eleitores se preocupam com a economia, enquanto os políticos se preocupam com o poder” (Nordhaus, 1989:01).
- 2 “Tanto os titulares de cargos como os observadores políticos acreditam que os retornos eleitorais variam sistematicamente com as condições econômicas que prevalecem no período anterior às eleições” (Fiorina, 1981:426).
- 3 “Governments in this set up are differentiated in part by their level of ‘competency’. [...] This particular measure of competency stresses the administrative abilities of the policymaker. Naturally, other things being equal, voters prefer more competent governments” (Rogoff e Silbert, 1998:2).
- 4 “Talvez a razão mais importante para tentar desenvolver um modelo de equilíbrio político totalmente articulado dos ciclos orçamentários políticos seja permitir que se analisem as implicações de bem-estar dos regimes eleitorais alternativos e de várias propostas para moderar as distorções orçamentárias do ano eleitoral.” (Rogoff, 1990:21).
- 5 Frey resume de forma sucinta alguns problemas de que padece a comprovação empírica da teoria dos ciclos: “Os modelos políticos-econômicos esquematizados consideram apenas poucos agentes. Entre os importantes influenciadores de decisão, faltam o Banco Central, os grupos de interesse, o parlamento e suas comissões, as unidades da federação, assim como os governos de outras nações. O modelo tem também fraquezas com relação a sua estrutura. A relação entre a popularidade do governo e o sucesso da eleição, por exemplo, não está totalmente esclarecida; nenhuma teoria de formação de coalizões entre os partidos foi incluída etc. [...] Além do mais, o enfoque concentra-se fortemente nas eleições; é necessário incluir outros determinantes institucionais independentes das eleições e que influenciam nos processos econômicos” (1983:161).

- 6 Que vão de uma crítica como a de Paldam e Nannestad (2000), que, analisando o caso dinamarquês, afirmam que os eleitores têm pouco conhecimento da economia ou sequer elaboram expectativas futuras sobre seu desenvolvimento, até as mais profundas, envolvendo o próprio conceito de *homo economicus* idealizado pela Psicologia e pela Economia Comportamental (Posner, 1998; Kahneman, 2012).
- 7 “O ‘abrandamento’ da restrição orçamentária aparece quando a relação estrita entre despesas e lucros foi relaxada, porque o gasto excessivo sobre os ganhos será pago por alguma outra instituição, tipicamente pelo Estado. Uma outra condição de ‘suavização’ é que o tomador de decisão espera tal assistência financeira externa com alta probabilidade e essa probabilidade está firmemente em seu comportamento.” (Kornai, 1986:04).
- 8 “Federações em todo o mundo em desenvolvimento estão em dificuldades econômicas. Argentina, Rússia, Índia, Brasil, Nigéria, Paquistão, México e outros estão lutando em graus variados com desafios econômicos profundos. Apenas recentemente, no entanto, acadêmicos, jornalistas e a comunidade financeira internacional começaram a reconhecer as distintas raízes federativas de alguns desses problemas” (Wibbels, 2005:1).
- 9 “The system itself induces fiscally irresponsible behavior: it is *endogenous* to the system. The solution to the problem thus involves a fundamental reform of political and fiscal institutions to alter the whole structure of incentives for budgetary decision-making” (OATES, 2005:361, ênfase no original).
- 10 Baseando-se nos modelos desenvolvidos por Goodspeed (2002) e Wildasin (1997).
- 11 Estudos que analisam a teoria dos ciclos eleitorais nos municípios: Sakurai, (2005); Macedo e Corbari (2009); Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009); Toledo dos Santos e Alves (2011). Há na literatura também trabalhos específicos que investigam determinados estados, como Ceará, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Para uma análise sobre ciclos eleitorais e gastos federais, ver: Vasconcelos, Ferreira Jr. e Nogueira Jr. (2013).
- 12 Algumas exceções: Nakaguma e Bender (2006; 2010); Arvate, Lucinda e Avelino (2008) e Vasconcelos, Ferreira Jr. e Nogueira Jr. (2013).
- 13 Há também a questão de como a ideologia do partido do governador impacta sobre as despesas públicas (Cossio, 2001; Gama Neto, 2008; Batista e Simpson, 2011; Arvate, Lucinda e Avelino, 2008).
- 14 Mesmo que as despesas orçamentárias do primeiro ano de um governo tenham sido estabelecidas pelo anterior, os novos dirigentes podem alterar a lei orçamentária previamente aprovada.
- 15 Proposto por Beck e Katz (1995).
- 16 Para métodos econométricos e métodos de estimação, ver Wooldridge, (2006:614-621).
- 17 Para uma demonstração prática do *Panel Corrected Standard Error* em comparação com outra técnica de regressão, com exemplos da Ciência Política, ver Pennings, Keman e Kleinnijenhuis (2006).
- 18 Woodgdrige, afirma que: “a prática de usar uma variável y defasada como um método geral para controlar variáveis não observadas está longe de ser perfeita. Porém, ela pode auxiliar na obtenção de uma melhor estimativa dos efeitos das variáveis de políticas de governo em diversos resultados” (2006:285). Wawro (2002) e Plümper, Troe-

Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987 a 2010)

- ger e Manow (2005) criticam fortemente a utilização da variável dependente defasada, afirmando seu impacto negativo ao inflar os coeficientes da regressão e o valor do R2.
- 19 Para entender o processo de estabelecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000, ver: Leite (2011) e Tavares (2005).
 - 20 Nakaguma e Bender, analisando o impacto da LRF sobre a situação fiscal dos estados, afirmam que: “a LRF implicou elevação das receitas corrente e tributária em, respectivamente, 3,9% e 6,8%, e acarretou, por outro lado, uma diminuição significativa das receitas de capital, em 55,1%, e das operações de crédito, em R\$ 78 *per capita*” (2006:386).
 - 21 Os modelos demonstraram sofrer de problemas de heterocedasticidade, mas não de autocorrelação. Foram realizados testes de raiz unitária demonstrando que as variáveis dependentes são estacionárias (teste de Fisher-type e Im-Pesaram-Shin).
 - 22 Tabelas no Anexo I.
 - 23 “No período 1970-98, em 23 anos (82% desses anos) ocorreram déficits operacionais e em todos os anos, déficits primários (100% dos casos), ou seja, o gasto público superou as receitas fiscais, necessitando os governos contraírem empréstimos ou privatizar para financiar essas deficiências fiscais, que, antes de 1994, eram também financiadas pela inflação. O serviço da dívida chegou a alcançar 80% da RLR, em 1985; os déficits operacionais superaram, em muitas oportunidades, 20% da RLR; e o déficit orçamentário somente foi positivo em cinco ocasiões (1978, 1989, 1996, 1997 e 1998), assim mesmo por receitas eventuais” (Santos e Calazans, 1999:55).
 - 24 Para evitar problemas de heterocedasticidade, as regressões lineares foram executadas com erro robusto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, Alberto; ROUBINE, Nouriel; COHEN, Gerald. (1997), *Political cycles and macroeconomic*. Cambridge, MIT Press.
- ARAÚJO, Jevucks; LEITE FILHO, Paulo A. (2010), "Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008". Salvador, ANPEC.
- ARVATE, Paulo; LUCINDA, Claudio; AVELINO, George. (2008), "Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos*, v. 38, n. 4, pp. 789-814.
- BALTAGI, Badi H. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*. West Sussex, John Wiley e Sons.
- BATISTA, Cristiane; SIMPSON, Ximena. (2010), "Determinantes políticos do déficit fiscal dos estados brasileiros (1987-1997)". *Revista de Sociologia e Política*, v. 10, n. 35, pp. 131-149.
- BECK, Nathaniel; KATZ, Jonathan N. (1995), "What to do (and not to do) with time-series cross-section data". *American Political Science Review*, v. 89, n. 3, pp. 634-647.
- BOTELHO, Ricardo. (2002), *Determinantes do ajuste fiscal dos estados brasileiros*. VII Prêmio da Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: ESAF.
- COSSIO, Fernando. (2001), "O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos". *ANPEC – Economia*, v. 2, n. 1, pp. 209-258.
- DRAZEN, Alan. (2000), *Political economy in macroeconomic*. New Jersey: Princeton University Press.
- FIORINA, Morris. (1981), "Economic retrospective voting in American National Election: A Micro-Analysis". *American Journal of Political Science*, v. 22, n. 2, pp. 426-443.
- FREY, Bruno. (1983), *A nova economia política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- FRIEDMAN, Milton. (2014), *Capitalismo e Liberdade*. Porto Alegre, LTC.
- GAMA NETO, Ricardo Borges. (2007), Refém, cenoura ou porrete: federalismo, comportamento fiscal e ciclo político. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- _____. (2008), "Eleições, Economia e Ciclo Político". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica – BIB*, v. 66, pp. 91-112.
- GOODSPEED, Timothy. (2002), "Bailouts in a Federation". *International Tax and Public Finance*, v. 9, n. 4, pp. 409-421.
- HIBBS, Douglas. (1977), "Political Parties and Macroeconomy Policy". *American Political Science Review*, v. 71, n. 4, pp. 1467-1487.
- _____. (1987), *The american political economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- KORNAL, János. (1986), "The soft budget constraint". *Kyklos*, v. 39, pp. 3-30.
- LEITE, Cristina Kerches. (2011), *Processo decisório no Brasil: o caso da Lei da Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Hucitec.

Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987 a 2010)

- LEWIS-BECK, Michael; STEGMAIER, Mary. (2007), "Economic models of the vote", in R. Dalton e H. Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- MACEDO, Joel; CORBARI, Ely C. (2009), "Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis". *Revista de Contabilidade & Finanças/USP*, v. 20, n. 51, pp. 44-60.
- MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício; CARVALHO, Alexandre. (2005), *O que leva um governante à reeleição?* Brasília: Ipea.
- MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício. (2001), "Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos". *Revista de Economia Aplicada*, v. 5, n. 3, pp. 601-622.
- NAKAGUMA, Marcos; BENDER, Siegfried. (2010), "Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro". *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, n. 1, pp. 3-24.
- _____. (2006), "A Emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002)". *Revista de Economia Aplicada*, v. 10, n. 3, pp. 377-397.
- NORDHAUS, Williams. (1975), "The political business cycle". *Review of Economic Studies*, v. 42, pp. 169-190.
- _____. (1989), "Alternative approaches to political business cycles". *Brooking Papers on Economic Activity*, v. 2, pp. 1-49.
- OATES, Wallace E. (2005), "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*, v. 12, pp. 349-373.
- PALDAM, Martin; NANNSTAD, Peter. (2000), "What do voters know about the economy? a study of danish data, 1990-1993". *Electoral Studies*, n. 19, pp. 363-391.
- PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. (2006), *Doing research political science*. London: Sage.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. (2004), *Econometria: modelos e previsões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- PLUMPER, Thomas; TROEGER, Vera; MANOW, Philip. (2005), "Panel data analysis in comparative politics: linking method to theory". *European Journal of Political Research*, n. 44, pp. 327-354.
- POSNER, Richard. (1998), "Rational choice, behavioral economics and the law". *Stanford Law Review*, v. 50, pp. 1551-1575.
- RODDEN, Jonnathan. (2004), "Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas". *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, pp. 9-27.
- ROGOFF, Kenneth. (1990), "Equilibrium political budget cycles". *American Economic Review*, v. 80, pp. 21-36.
- _____; SILBERT, Anne. (1988), "Elections and macroeconomic policy cycles". *Review of Economic Studies*, v. 55, n. 1, pp. 1-16.

- SAKURAI, Sergio. (2005), "Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas". *Estudos Econômicos*, v. 35, n. 35, pp. 297-315.
- SANTOLIN, Roberto; JAYME JR., Gonzaga; REIS, Júlio. (2009), "Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico". *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 4, pp. 895-923.
- SANTOS, Darcy; CALAZANS, Roberto. (1999), "A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas, 1970-98". Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.
- SCHUMPETER, Joseph. (2008), *Capitalism, socialism and democracy*. Crows West: George Allen & Unwin.
- SHI, Min; SVENSSON, Jakob. (2003), "Political budget cycles: a review of recent developments". *Nordic Journal of Political Economy*, v. 39, pp. 67-76.
- TAVARES, Martus. (2005), "Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal". *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, pp. 79-101
- TOLEDO DOS SANTOS, Sandra; ALVES, Tiago. (2011), "O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios do Rio Grande do Sul de 1997 a 2004". *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 1, pp. 181-208.
- VASCONCELOS, Rafael; FERREIRA JR., Sílvio; NOGUEIRA JR., Reginaldo. (2013), "A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010". *Economia Aplicada*, v. 17, n. 3, pp. 325-354.
- VIGNEAUT, Marianne. (2003), "Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem". *Working Paper*, nº 2. Disponível em: <<http://iigrwww.wp.queensu.ca/WorkingPapers/Archive/2005/2005-2Vigneault.pdf>> (acesso em dezembro de 2013)
- WAWRO, Gregory. (2002), "Estimating dynamic panel data models in political science". *Political Analysis*, v. 10, n. 1, pp. 25-48.
- WIBBELS, Erik. (2005), *Federalism and the market: intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WILDASIN, David. (1997), "Externalities and bail-outs: hard and soft budget constraints in intergovernmental relations". *World Bank Working Paper*. Washington. < <http://documents.worldbank.org/curated/en/239501468765618550/Externalities-and-bailouts-hard-and-soft-budget-constraints-in-intergovernmental-fiscal-relations> > (acesso em novembro de 2013)
- WOOLDRIDGE, Jeffrey. (2006), *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Editora Thomson.

RESUMO

Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987 a 2010)

Este artigo objetiva analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as escolhas dos governadores estaduais tendo como parâmetros de análise o ciclo político-eleitoral e resultados fiscais das unidades subnacionais. O espaço temporal da pesquisa vai de 1987 a 2010. Demonstraremos que antes da instituição da LRF, o padrão de gastos públicos tinha uma determinada dinâmica, que foi alterada com a nova norma de controle fiscal. Contudo, o ciclo político-eleitoral sobrevive apesar das mudanças provocadas pela LRF.

Palavras-chave: ciclos eleitorais; regras fiscais; federalismo; lei de responsabilidade fiscal

ABSTRACT

Primary Results and the Political Electoral Cycles of the Brazilian States (1987 to 2010)

This paper aims to analyze the impact of the Fiscal Responsibility Law (LRF, in Portuguese) on the state governors' choices, having as parameters of analysis the electoral cycles and the fiscal results of the subnational units. The time frame of the research goes from 1987 to 2010. We will show that, before the institution of the FRL, the pattern of public spending had a certain dynamics, which was changed with the new fiscal control standards. However, the political electoral cycles survive despite the changes brought about by the LRF.

Keywords: electoral cycles; fiscal law; federalism; fiscal responsibility law

RÉSUMÉ

Résultat Principal et Cycle Politico-Électoral dans les États Brésiliens (1987-2010)

Cet article a pour objectif d'analyser l'impact de la Loi de la Responsabilité Financière (*Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*) sur les choix des gouverneurs d'État, en tant que paramètres d'analyse du cycle politico-électoral et des résultats financiers des unités sous-nationales. Le calendrier de la recherche s'inscrit pendant la période de 1987 à 2010. On montrera qu'avant la création de la LRF, la structure des dépenses publiques avait une certaine dynamique, qui a été modifiée avec la nouvelle norme de contrôle fiscal. Cependant, le cycle électoral politique survit malgré les changements apportés par la LRF.

MOTS-CLÉS: cycles électoraux; règles fiscales; fédéralisme; droit de la responsabilité fiscale

RESUMEN

Resultado Primario y Ciclo Político Electoral en los estados Brasileños (1987 a 2010)

Este artículo tiene como objetivo analizar el impacto de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en las elecciones de los gobernadores estatales, teniendo como parámetros de análisis el ciclo político electoral y los resultados fiscales de las unidades subnacionales. El espacio temporal de la investigación va de 1987 a 2010. Demostraremos que antes de la institución de la LRF, el patrón de gastos públicos tenía una dinámica determinada, que fue alterada con la nueva norma de control fiscal. Sin embargo, el ciclo político-electoral sobrevive a pesar de las transformaciones generadas por la LRF.

Palabras clave: ciclos electorales; reglas fiscales; federalismo; ley de responsabilidad fiscal

ANEXO 1 – TABELAS

Tabela 1
Regressões – Receita Corrente Líquida vs. Variáveis que Simbolizam Mudanças Institucionais

Variáveis	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3		
	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System
y (-1)	—	—	-1,02934 * (0,609572)	—	—	-1,034691 * (0,550835)	—	—	-0,35116 (0,3553315)
y (-2)	—	—	0,130038 (0,893344)	—	—	0,6033493 (0,542525)	—	—	0,0017469 (0,573543)
Mudança Orçamentária	3,155051 * (1,8569)	4,159435 (4,554762)	2,280733 (4,601176)	—	—	—	—	—	—
Renegociação	3,551956 (2,2648)	3,615634 (4,337308)	4,635185 (5,114664)	—	—	—	—	—	—
LRF	4,635069 ** (2,389727)	3,470487 * (2,007327)	7,046266 ** (3,015285)	6,350276 *** (1,469078)	6,524535 *** (2,523099)	12,38868 *** (3,816847)	11,9252 *** (1,72943)	11,92791 *** (2,147037)	15,78743 *** (2,021346)
Inflação	-0,002731 (0,013799)	-0,970068 ** (0,236244)	-3,389036 (3,492583)	-0,03205 *** (0,009884)	-0,0030738 * (0,018035)	-0,0038047 *** (0,0007946)	—	—	—
Recursos Próprios	-1,1094185 ** (0,390439)	-0,000302 (0,027163)	-0,043594 *** (0,012822)	-1,198843 *** (0,389132)	-1,1037186 *** (0,241583)	-3,308914 (2,783673)	—	—	—
Despesa Pessoal	-3,756622 *** (0,487548)	-3,550284 *** (0,539495)	-4,004887 *** (0,478381)	-3,485645 *** (0,473795)	-3,345545 *** (0,550966)	-3,957376 *** (0,502168)	—	—	—
Constante	15,92971 *** (3,738458)	14,49138 *** (4,96283)	34,96671 ** (16,3722)	20,27489 *** (3,479854)	18,66591 *** (3,619644)	-0,3957376 *** (0,592168)	-6,912866 *** (1,116328)	-6,911214 *** (1,459099)	-8,119491 *** (1,648132)
R ²	—	0,2311	—	—	0,2209	—	—	0,1312	—
R ² - overall	0,2308	—	—	0,2206	—	—	0,1312	—	—
Sargan	—	—	1,0000	—	—	1,0000	—	—	1,0000
Observações	642	642	588	642	642	588	642	642	588

Coefficientes. Erros padrão em parênteses. * 10% ** 5% *** 0,01% antes. * 10% ** 5% *** 0,01%

Tabela 2
Regressões – Resultado Primário por RCL vs. Ciclo Eleitoral (1987-1999)

Variáveis	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3		
	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System
y (-1)	-----	-----	.090467 (.0599317)	-----	-----	.130327 ** (.0573805)	-----	-----	.1398264 *** (.0550734)
y (-2)	-----	-----	.1699017** (.0591257)	-----	-----	.1452639 ** (.0585739)	-----	-----	.139915 *** (.055574)
Inflação	-.0054268** (.0017422)	-.0054268** (.0017274)	-.0046302 (.0016484)	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Recursos Próprios	-.084012 (.0456391)	-.084012** (.0368169)	.0944574 (.1539782)	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Despesa Pessoal	-.3659242** (.0948242)	-.3659242** (.0822887)	-.5261458*** (.1017631)	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Primeiro Ano	-.3730342 (2.100055)	-.3730342 (3.215136)	-4.215253 (2.95469)	2.262549 (2.47616)	2.262549 (3.768154)	-6895595 (3.02428)	-----	-----	-----
Terceiro Ano	8.112715** (2.588847)	8.112715 ** (3.588787)	2.601386 2.971743 (.1017631)	4.331077 * (2.309683)	4.331077 (4.048269)	.7399333 (2.87591)	-----	-----	-----
Quarto Ano	-8.529839*** (2.410605)	-8.529839** (3.354243)	-14.41744 *** (2.725058)	-10.23558 *** (2.555116)	-10.23558** (4.058278)	-13.69312*** (2.806499)	-12.47178 *** (2.713401)	-12.47178*** (3.290489)	-14.26132*** (2.17335)
Constante	23.4902** (7.7766)	23.4902*** (5.533627)	27.96616 ** (10.22456)	-3.386769 * (1.866147)	-3.386769 (2.961597)	-0.138015 (2.363585)	-1.147334 (1.153175)	-1.147334 (1.689156)	.1786773 (1.332245)
R ²	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
R ² - overall	0.2551	0.2551	-----	0.1632	0.1632	-----	0.1577	0.1577	-----
Observações	343	343	292	343	343	292	343	343	292

Coeficientes. Erros padrão em parênteses. * 10% ** 0,5% *** 0,01

Tabela 3
Regressões – Resultado Primário por RCL vs. Ciclo Eleitoral (2000-2010)

Variáveis	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3		
	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System	Modelo Linear/ Efeitos Aleatórios	PCSE	GMM/System
y (-1)	-----	-----	-0,401592 (.037818)	-----	-----	-0,122798 (.0382734)	-----	-----	-0,108049 (.0377271)
y (-2)	-----	-----	-0,387669 (.0297449)	-----	-----	-0,380067 (.0305518)	-----	-----	-0,605999* (.0307316)
Inflação	-1,159232 (.1239965)	-1,156782 (.1951063)	-1,439073 (.1504691)	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Recursos Próprios	-0,388691 (.0266471)	-0,36147 (.0228667)	-0,51389 (.0812503)	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Despesa Pessoal	-0,967545 (.0597975)	-0,906355 (.0521565)	-2,286049*** (.0642196)	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Primeiro Ano	-2,145218** (.9114052)	-2,171357 (1.859361)	-2,676931* (1.387634)	2,741328** (1.051165)	-2,741756 (2.094094)	-3,880295** (1.365725)	-----	-----	-----
Terceiro Ano	-3,975078*** (.93426)	-4,015752** (1.618623)	-3,988203*** (1.28951)	-4,024814*** (.9563734)	-4,038877** (1.851457)	-3,87502** (1.325348)	-----	-----	-----
Quarto Ano	-5,739127*** (.7718758)	-5,759554*** (1.683476)	-5,838168*** (1.304199)	-6,212509*** (.8823904)	-6,214074*** (1.872729)	-6,691333*** (1.306669)	-4,049744*** (.6533327)	-4,048913** (1.839213)	-3,70557*** (1.061588)
Constante	15,61766*** (3.93048)	15,18349*** (3.058052)	22,3014*** (4.557497)	8,724544*** (1.213133)	8,714622*** (1.355405)	8,810809*** (.9441997)	6,657757*** (.9817001)	6,654423*** (.9804699)	6,29728*** (.6316367)
R ²	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
R ² - overall	0,1509	0,1509	-----	0,1258	0,1258	-----	0,0808	0,0808	-----
Observações	297	297	296	297	297	297	297	297	297

Coefficientes. Erros padrão em parênteses. * 10% ** 5% *** 0,01% testes. * 10% ** 0,5% *** 0,01