

Influência de períodos eleitorais nos gastos públicos dos municípios mineiros

Influence of election periods in public spending Minas Gerais municipalities

Larissa de Paula Gregório¹
Francisco Carlos da Cunha Cassuce²
John Leno Castro dos Santos³

RESUMO: O objetivo do presente estudo é analisar a influência de variáveis políticas e econômicas nas finanças públicas dos municípios de Minas Gerais no período de 1999 a 2006. Pretende-se verificar a evolução dos gastos públicos; analisar a influência do PIB municipal nos gastos dos municípios em questão; além de detectar a presença de ciclos políticos na condução da política fiscal. Paralelamente foi desenvolvida uma abordagem exploratória acerca do processo político nas eleições municipais de 2000 e 2004, com o intuito de responder se o candidato a prefeito nos municípios mineiros tende a expandir os gastos com a finalidade de obter resultado positivo nas urnas.

ABSTRACT: The aim of this study is analyzing the influence of the political and economic variables in the public finances of Minas Gerais municipalities from 1999 to 2006. It is intended to verify the evolution of the public expenses; to analyze the influence of local PIB in the expenses of these municipalities and also to detect the presence of political cycles in fiscal policy. Alongside, an exploratory approach was developed on the political process in the municipal elections of 2000 and 2004, with the aim of telling whether the candidate for mayor in Minas Gerais municipalities tends to expand the expenses in order to obtain a positive result at the polls.

PALAVRAS-CHAVES: Gastos públicos. Eleições. Ciclos políticos. Minas Gerais.
KEYWORDS: Public expenditure. Elections. Political cycles. Minas Gerais.

1 Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: larigregorio@hotmail.com

2 Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: francisco.cassuce@ufv.br

3 Mestrando do programa de pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: johnlenocastro@yahoo.com.br

I. INTRODUÇÃO

A estreita relação entre as decisões na arena política e as variáveis econômicas tem suscitado diversas pesquisas com intuito de captar os efeitos das eleições sobre a estabilidade da economia. A importância das eleições e da ideologia partidária nos resultados macroeconômicos tem atraído olhares de estudiosos tanto no âmbito teórico quanto no empírico, visto que em períodos eleitorais haveria uma tendência de manipulação nos instrumentos de política fiscal para expandir a economia.

O modelo ideal de escolha coletiva considera um administrador central que toma decisões maximizando uma função de bem-estar social. Entretanto, uma vez no poder, os governantes são motivados por preferências individuais, como, por exemplo, sua manutenção no poder. Assim, os *policymakers*, que são responsáveis pela formulação de políticas, são impulsionados a desviar a direção da política econômica com o fim de obter benefícios políticos (FERREIRA NETO; FONTES, 2005).

A hipótese de influência das eleições na atividade econômica é o pressuposto básico da Teoria dos Ciclos Político-Econômicos. Os *policymakers*, com a aproximação das eleições, tendem a manipular os instrumentos fiscais e monetários fazendo com que a economia apresente uma tendência cíclica de decréscimo da taxa de desemprego e aumento do produto e/ou renda real nos períodos que precedem as eleições. No período pós-eleitoral, adotam-se, por conseguinte, medidas restritivas e anti-inflacionárias a fim de reverter os efeitos adversos da política expansionista. Esse processo é repetido a cada período eleitoral, provocando flutuações na economia (FIALHO, 1997).

Segundo Fialho (1997), compreender os fatores relacionados à ocorrência de ciclos políticos é importante por diversas razões. Uma das mais relevantes, senão a principal, é o fato de que desconsiderar os motivos políticos eleitorais do governo na análise macroeconômica pode levar a diagnósticos equivocados que implicam, por sua vez, imprecisões e erros nas previsões da trajetória futura dos eventos econômicos.

Examinando dados de nove países europeus e americanos entre o período de 1947-1972, Nordhaus (1975), citado por Borsani (2005), detectou evidências de ciclos políticos sobre a taxa de desemprego dos Estados Unidos, Alemanha e Nova Zelândia. Devido à fragilidade de dados estatísticos, as indicações para França e Suécia foram baixas. Já os resultados obtidos para Austrália, Canadá, Japão e Inglaterra não se mostram consistentes com as hipóteses de ciclo político sobre a taxa de desemprego.

No Brasil, os estudos que envolvem a influência do calendário eleitoral sobre políticas e variáveis econômicas têm concluído que a orientação eleitoral sobre políticas é bastante forte. Um assunto constantemente discutido é o desajuste fiscal dos estados e municípios, que compromete a estabilidade econômica e o equilíbrio das contas públicas (MENEQUIN; BUGARIN, 2001).

De acordo com Nakaguma e Bender (2004), com a promulgação da “Emenda da Reeleição” em junho de 1997, houve uma mudança significativa na condução das políticas públicas, além de uma alteração substancial no sistema eleitoral vigente, ao admitir a possibilidade de o governo concorrer a um mandato sucessivo no mesmo cargo. A possibilidade de reeleição aumentou os incentivos para adoção de políticas eleitorais oportunistas.

Cossio (2000) e Teixeira (2002) testaram a existência de ciclos eleitorais nos estados brasileiros e obtiveram uma correlação positiva entre a ocorrência de ano eleitoral e o aumento dos gastos. Resultado semelhante foi encontrado por Sakurai (2004) para os municípios do estado de São Paulo, confirmando o comportamento sugerido pela teoria dos ciclos político-orçamentários.

Segundo Ferreira e Bugarin (2004), as transferências voluntárias sofrem um aumento nos anos de eleição para governador, presidente e também para a esfera municipal. Uma relação é feita entre as esferas do poder executivo: o prefeito que apoia politicamente os governadores ou o presidente recebe mais receitas através das transferências voluntárias, podendo, dessa forma, aumentar os gastos. Em contrapartida, os governadores e presidentes que interagem com os prefeitos garantem os famosos “palanques eleitorais” pelo apoio do prefeito nos anos de eleição. Os ciclos políticos são então evidenciados a partir do aumento das transferências e dos gastos nos períodos eleitorais, tanto para prefeitos quanto para governadores e presidente. É importante deixar claro que essas transferências estão sujeitas à celebração de convênios entre as esferas de governo e não são de caráter obrigatório.

Para Ferreira Neto e Fontes (2005), tendo em vista o desajuste fiscal dos estados e municípios brasileiros e levando em consideração que a Emenda da Reeleição se tornou um fator agravante na questão do abuso dos gastos públicos em ano eleitoral, a legislação brasileira tentou criar limites aos gastos em anos eleitorais. Assim, foi instituída em 04 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que visou ao equilíbrio das contas públicas de forma planejada e transparente, impondo limites severos de endividamento. A falta de responsabilidade fiscal por parte dos governos locais levou ao agravamento das contas públicas dos estados brasileiros em épocas de eleições, constituindo numa provável evidência de oportunismo político.

Dentro desse contexto, a análise do comportamento fiscal dos municípios mineiros tornou-se relevante tanto pela influência que o poder político desempenha sobre o bem-estar dos indivíduos, quanto pela análise da interação entre elementos de ordem econômica e de ordem política em tais localidades. A condução do processo eleitoral para todas as esferas de governo pode gerar impactos sobre a composição dos gastos municipais, com a intenção de obter resultados positivos nas eleições.

Diante disso, o propósito deste trabalho é analisar a influência de variáveis políticas e econômicas nas finanças públicas dos municípios de Minas Gerais, de 1999 a 2006. Especificamente, pretende-se analisar a influência do

PIB municipal nos gastos dos municípios em questão e detectar a presença de ciclos políticos na condução da política fiscal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO⁴

A Teoria dos Ciclos Políticos tem a finalidade de analisar a interação entre o comportamento do governo e as respostas dos eleitores em face de tais comportamentos. Diante da evolução dos estudos sobre o tema, vários modelos foram desenvolvidos a fim de tentar explicar os ciclos políticos, dentre os quais se podem destacar quatro principais, que se distinguem quanto ao comportamento dos partidos e dos eleitores, dividindo-se em *Modelos Clássicos*, que consideram que os eleitores agem movidos por expectativas adaptativas, ou seja, cometendo erros sistemáticos, e *Modelos Racionais*, que propõem a hipótese de expectativas racionais, de tal forma que os eleitores entendem perfeitamente o sistema político-econômico e não cometem erros sistemáticos. Tanto os modelos Clássicos (ou Tradicionais) quanto os modelos Racionais são subdivididos em Modelos Oportunistas e Modelos Partidários, sendo que os modelos racionais se distinguem dos primeiros apenas pelo acréscimo das expectativas racionais.

2.1 Modelos Clássicos Oportunistas

Esses modelos sugerem basicamente que o governante fará de tudo para permanecer no poder. A suposição de Downs (1957) é de que os governos agem racionalmente, de forma a maximizar seu desempenho político eleitoral. Segundo o autor, as políticas formuladas pelos partidos visam à maximização dos votos e permanência no poder, sem levar em conta os efeitos de tais políticas sobre a atividade econômica, exceto, talvez, quando a atividade econômica influencia nas escolhas dos eleitores. A suposição de Downs (1957) é mantida por Nordhaus (1975), citado por Borsani (2005), que impulsionou o estudo do ciclo político com seu modelo oportunista.

De acordo com o modelo teórico proposto por Nordhaus (1975), descrito em Borsani (2005), o governo estimula a economia utilizando-se da manipulação da demanda agregada no período pré-eleitoral, explorando as vantagens de uma curva de Phillips de curto prazo através de uma significativa redução no desemprego, em troca de uma pequena elevação na inflação. Após o período eleitoral, as expectativas se ajustam, aumentando ainda mais a inflação. Portanto, os efeitos expansionistas do período pré-eleitoral são posteriormente eliminados pela contração da demanda agregada e, conseqüentemente, por um aumento de desemprego, levando a uma recessão no período posterior às eleições.

A abordagem teórica de Nordhaus, descrita em Borsani (2005), concentra-se nas expectativas adaptativas dos eleitores e do governante oportunista que atua de forma a maximizar sua probabilidade de eleição e não em prol do bem-estar social. Um importante pilar desse modelo é o forte peso

⁴ Esta seção é fortemente baseada em Borsani (2005).

atribuído pelos agentes aos fatores presentes. Argumenta-se que os eleitores são caracterizados como “míopes”, ou seja, têm uma memória deteriorada de eventos passados, não entendendo, assim, o ciclo eleitoral ou o modelo que relaciona inflação e desemprego. Ficam, portanto, propensos a erros sistemáticos de previsão, podendo ser facilmente enganados. Basta, assim, que os políticos conheçam as preferências por inflação e desemprego dos eleitores e atuem nas proximidades das eleições de forma a atender suas expectativas para que tenham maximizadas suas chances de reeleição.

2.2 Modelos Clássicos Partidários

De acordo com Neri e Carega (2000), a Teoria Partidária mantém as suposições do Modelo Oportunista de que a economia é descrita pela curva de Philips abordando o dilema existente entre inflação e desemprego, expectativa adaptativa e policymakers com controle total sobre os instrumentos de política econômica. Entretanto, a Teoria Partidária leva em consideração a influência partidária nas decisões políticas, pois cada partido é constituído de pessoas com as mesmas ideologias, e essa ideologia partidária associada à Teoria dos Ciclos Políticos determina a forma pela qual o governo age. Os eleitores, cientes das diferenças partidárias, votarão no partido que tem propostas que se identificam com suas necessidades.

Hibbs (1977), em seu modelo de “ciclos partidários”, seguindo ainda a linha teórica segundo a qual os eleitores não agem de forma racional, porém, supondo que seus eleitores tenham uma ideologia partidária, afirma que a motivação dos partidos e de seus membros não está exclusivamente baseada em atingir o poder, porém direciona-se para a obtenção do governo com o principal objetivo de implementar as políticas partidárias sustentadas por suas principais bases de apoio eleitoral. Portanto, não são somente as eleições e a lógica de maximização dos votos que motivam os partidos, a ideologia do partido também é um fator importante.

Diferentemente do modelo oportunista que sustenta a existência de uma atitude “míope” por parte dos eleitores, no modelo partidário os eleitores têm preferências variadas segundo sua posição no contexto socioeconômico, ou de acordo com a situação econômica geral. De acordo com o modelo de ciclos partidários, os governos de partidos ou coalizões de esquerda tendem a gerar níveis mais altos de inflação e mais baixos de desemprego porque suas bases eleitorais estão mais interessadas em reduzir o desemprego, em termos relativos, pelo fato de serem as mais afetadas (ou as primeiramente afetadas), aumentando o risco de serem iniciados períodos inflacionários. Por outro lado, os partidos de direita contam, em geral, com o apoio de eleitores que preferem baixos níveis de inflação, mesmo que isso implique maiores níveis de desemprego, podendo desencadear períodos de recessão econômica.

Assim como a teoria oportunista, a teoria dos ciclos políticos partidários se baseia numa relação estável entre inflação e desemprego. No caso do modelo

partidário, trata-se de uma estabilidade de médio e longo prazo. Uma vez no poder, os partidos políticos procuram atender às necessidades de seu eleitorado, seguindo objetivos e estratégias em função da orientação ideológica. Governos de direita, preocupados principalmente com a estabilidade monetária, geram um desemprego maior em relação aos governos de esquerda. Esses últimos, mais preocupados com os efeitos distributivos do crescimento e a situação dos setores menos favorecidos, centram suas políticas na expansão do gasto e na diminuição do desemprego, mesmo que isso implique um aumento da inflação. Cabe destacar que o modelo supõe diferenças de valorização relativas entre partidos, mas não que os partidos de direita não se importem, em termos absolutos, com o desemprego, ou que os partidos de esquerda não se interessem pela estabilidade da moeda.

2.3 Modelos Racionais Oportunistas

Os modelos “racionais oportunistas” foram desenvolvidos por Rogoff & Silbert (1998) e Persson & Tabellini (1990), citados em Borsani (2005). Introduzem a ideia de os agentes não serem adaptativos e de os políticos não terem completa autonomia no que diz respeito à condução da política econômica de um país, dada a existência de Bancos Centrais independentes que regulam as políticas monetárias.

A premissa básica desses modelos é que os governantes estão mais informados que os cidadãos sobre sua própria competência e tomarão partido desse fato, mostrando-se os mais competentes possíveis, por exemplo, instrumentando *centros* políticos visando a obter resultados favoráveis antes das eleições, mesmo com eleitores racionais que aprendem com situações passadas.

A reeleição do governo está relacionada com a aparência de bons resultados. Todavia, nem sempre a aparência coincide com a situação objetiva. Se os eleitores estão mal informados, ou parcialmente informados, sobre a real situação econômica, os incentivos eleitorais podem levar os governantes a introduzir algumas políticas (ou postergar a introdução de correções às já existentes) de forma a melhorar os resultados observáveis pela maioria dos eleitores (ou evitar um mediato agravamento dos mesmos). Ou seja, mesmo os eleitores sendo racionais, a interação com o governo se traduz em uma relação entre atores com desigual informação, na qual os governantes podem usar sua superioridade de conhecimento em benefício eleitoral próprio.

Eleitores racionais votarão no governo no caso de uma expansão da atividade econômica antes das eleições, pois esse aquecimento é um sinal de governo competente. Sob essa perspectiva, é racional para o governo procurar implementar uma política oportunista antes das eleições, independentemente de presumir que os eleitores sejam racionais e informados. No entanto, se os eleitores são racionais, os governantes encontrarão obstáculos para levar adiante um comportamento abertamente eleitoral. Isso se deve ao fato de que esses eleitores são conscientes dos incentivos e motivações eleitoreiras do governo

e, caso haja uma manipulação ostensiva antes das eleições, podem retirar seu apoio, negando-lhe o voto. Segundo este enfoque, a manipulação de variáveis econômicas antes das eleições não é nula como sustentam os críticos da teoria, mas tem menor magnitude e provavelmente menor regularidade que nos modelos originais. Como consequência, os efeitos derivados da manipulação econômica terão uma duração mais reduzida no período pós-eleitoral.

Nestes modelos, o centro principal da análise passa a estar na evolução dos instrumentos de política fiscal e monetária, devido ao controle mais direto por parte dos governos, em comparação com os indicadores macroeconômicos dos modelos de ciclos eleitorais originais.

2.4 Modelos Racionais Partidários

O modelo “racional partidário” desenvolvido por Alesina (1987), citado em Fialho (1997), procura inserir expectativas racionais nos modelos partidários tradicionais. Para o autor, os partidos preocupam-se com os efeitos inerentes de suas políticas e têm diferentes objetivos e incentivos. Suas metas de inflação e desemprego são distintas, pois os partidos atribuem pesos diferentes para inflação e desemprego, considerando sempre que as expectativas são formadas racionalmente. Em um modelo de teoria dos jogos, Alesina (1987), citado em Fialho (1997), analisa a interação de dois partidos com metas distintas de inflação e desemprego, num contexto em que as expectativas são formadas racionalmente.

Contrariando a teoria convencional dos ciclos políticos que prevêem recessão no início e expansão econômica no final do governo, este autor argumenta ser possível observar nos Estados Unidos políticas mais restritivas no início das administrações republicanas, a despeito de taxas de inflação mais elevadas no início das democráticas. Destaca ainda que a alternância dos partidos no poder levanta importantes questões em relação à credibilidade e consistência temporal das políticas econômicas propostas. Nesse sentido, enfatiza que se os partidos são sensíveis à adoção de normas políticas cooperativas; as flutuações no produto e na taxa de inflação podem ser evitadas. Isso implicaria maiores benefícios para ambos os partidos no longo prazo.

3. METODOLOGIA

Para verificar a ocorrência de ciclos políticos nos municípios mineiros, foi adotada a metodologia de dados em painel. De acordo com Gujarati (2006), a técnica de dados em painel apresenta várias vantagens em relação às que utilizam separadamente dados de seção cruzada e série temporal. Primeiro, considera a heterogeneidade entre as unidades, que nesse caso são representadas pelas diferenças individuais existentes entre os municípios. Além disso, o autor ressalta que os dados em painel fornecem maior quantidade de informações e maior variabilidade dos dados, reduzindo a colinearidade entre as variáveis e elevando os graus de liberdade. Outro ponto vantajoso dessa técnica é sua capacidade de

medir os efeitos de fenômenos ou mudanças estruturais, representados neste trabalho pelas mudanças no cenário político e alterações no panorama econômico.

O modelo, em sua forma geral, pode ser descrito pela equação (1):

$$\ln DT_{it} = \beta_1 + \beta_2 \ln PIB_{it} + \beta_3 \ln TV_{it} + \beta_4 D_{i2000} + \beta_5 D_{i2002} + \beta_6 D_{i2004} + \beta_7 D_{i2006} + e_{it}$$

$i = 1, 2, \dots, 654.$

$t = 1999, \dots, 2006$

em que i identifica os municípios ou unidades de seção cruzada; t está relacionado aos anos que serão testados; β_1 é o intercepto comum a todos os municípios; $\beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7$ medem a influência das variáveis relacionadas; e a variável dependente DT_{it} corresponde à despesa total efetuada pelo município i no período t . Escolheu-se essa variável dependente para ser estudada para verificar a hipótese de que as despesas municipais são influenciadas com a finalidade de atingir bons resultados eleitorais; a variável explicativa TV_{it} envolve as transferências voluntárias efetuadas ao município i no período t e merece destaque diante do pressuposto de que uma elevação nos gastos precisa, em contrapartida, de um aumento nas receitas do município; PIB_{it} é a variável que representa o PIB do município i no período t . Estudar essa variável dependente vai nos responder se alterações na magnitude do PIB municipal geram influência sobre os gastos do município em questão: $D_{i2000}, D_{i2002}, D_{i2004}, D_{i2006}$ são variáveis *dummies* (binárias) que representam o processo eleitoral nos anos 2000, 2002, 2004 e 2006, assumindo valor zero caso não estejamos tratando de ano eleitoral e 1 se for ano eleitoral; finalmente, e_{it} é o termo de erro.

Supõe-se que tanto uma elevação no PIB municipal, quanto o aumento das transferências voluntárias das outras esferas de governo para os municípios afetem positivamente a variável explicativa, propiciando, assim, uma expansão nos gastos públicos municipais. Desta forma, espera-se um coeficiente positivo para essas variáveis, ou seja, β_2 e $\beta_3 > 0$.

Quanto aos processos eleitorais, é importante ressaltar que os anos 2000 e 2004 são de eleições municipais, enquanto os anos 2002 e 2006 se referem às eleições para Presidência da República e Governador do Estado. Analisar esses processos eleitorais é de fundamental importância, visto que as eleições para tais esferas de governo também geram incentivos à expansão dos gastos através de possíveis elevações no volume de transferências voluntárias dos outros entes do executivo para os municípios. Tais receitas são propiciadas principalmente pela existência de alianças partidárias entre as esferas de governo. Logo, para as variáveis *dummies* também são esperados $\beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7 > 0$, indicando, assim, uma influência positiva dos processos eleitorais sobre as finanças públicas dos municípios.

Segundo Marques (2000), a estimação com dados em painel pode

apresentar efeitos fixos e aleatórios que são diferenciados, principalmente, pela forma como abordam o termo de erro. No modelo de efeitos fixos, é assumido que as diferenças entre os municípios podem ser capturadas no intercepto, sendo estas diferenças constantes no tempo. Seria estimado um intercepto β_1 para cada cidade.

Outra possibilidade para estimação de dados em painel seria o modelo de efeitos aleatórios, que considera um intercepto (β_1) entre as cidades. A diferença entre cada município seria dada por um termo aleatório (e_{it}) que determinaria como as variáveis ausentes afetariam separadamente cada cidade. Neste caso, as variáveis ausentes não seriam consideradas fixas, mas variariam aleatoriamente ao longo do tempo, sendo essas diferenças captadas através do termo de erro⁵ (MARQUES, 2000).

Para verificar qual modelo melhor se ajusta ao estudo, foi utilizado o teste de Chow, que aponta para o modelo mais apropriado entre o modelo pool e o modelo de efeitos fixos. Tendo em vista que pode não haver diferença entre as cidades, o modelo pool pode ser o mais adequado. Constatada a presença de heterogeneidade entre as cidades, o teste de Hausman, por sua vez, foi utilizado para a escolha entre os modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios. Por fim, será utilizado o teste de Wald⁶ para verificar se há ocorrência de heterocedasticidade no modelo de dados em painel estimado. Também será empregado o teste de Wooldridge⁷, que verifica a ocorrência de correlação serial.

3.2. Fonte de dados

Para estimar as equações propostas acima, foram compilados dados de diferentes fontes, visando à construção de uma base de dados municipal. Este conjunto de informações abrange 654 dos 853 municípios mineiros. Foram excluídos do trabalho aqueles municípios que apresentaram falta de dados para um ou mais anos do estudo. O estudo abrange um período de tempo de oito anos, que vai de 1999 a 2006, englobando, portanto, duas eleições municipais que se referem aos pleitos de 2000 e 2004 e duas eleições para governador do estado e presidência da república, referentes aos anos de 2002 e 2006.

Os dados referentes às finanças públicas municipais foram extraídos da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que trata das finanças do Brasil – Receitas e Despesas dos Municípios Mineiros (Finbra). As receitas municipais das transferências voluntárias foram obtidas diretamente da base de dados da STN.

Já os valores correspondentes à despesa total de cada município foram obtidos pelo somatório dos seguintes elementos: i) despesas não financeiras,

5 As pressuposições do modelo de efeitos aleatórios são de que os erros não estão correlacionados entre si nem com as unidades de corte transversal e as de série temporal. Para mais detalhes ver Marques (2000).

6 Para mais detalhes a respeito dos testes utilizados, ver Wooldridge (2007).

7 O teste de correlação serial pode ser encontrado em Wooldridge (2002).

montante correspondente às despesas orçamentárias, exclusive as relacionadas com juros e amortizações – são subdivididas em despesas de pessoal⁸ e outras despesas correntes e de capital (occ)⁹; ii) serviço líquido da dívida, o montante correspondente ao somatório das despesas com juros e amortizações da dívida, deduzidas as receitas financeiras; iii) despesas por função, são as despesas relacionadas à educação e cultura, saúde e saneamento, administração e planejamento, habitação e urbanismo, assistência social e previdência, legislativa, transporte e demais despesas, que correspondem ao somatório das despesas relativas às funções judiciais, essenciais à justiça, direitos da cidadania, agricultura, organização agrária, comunicações, relações exteriores, trabalho, energia, indústria, comércio e serviços; e iv) despesas de capital, o montante correspondente às despesas destinadas à aquisição ou constituição de bens de capital, considerados e classificados como bens de uso comum do povo, e que integrarão o patrimônio público municipal.

Finalmente, os dados referentes ao PIB de cada município foram obtidos na base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Todos os dados referentes a valores monetários foram deflacionados pelo deflator implícito do PIB obtidos na base de dados do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), tomando 2000 como ano base.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, foram realizados testes estatísticos a fim de ajustar o modelo econométrico utilizado na identificação de possíveis ciclos políticos. A Tabela 1 apresenta os resultados dos testes. O teste de Chow mostrou que há diferenças entre as cidades, ou seja, o modelo de efeitos fixos seria mais adequado do que o modelo de painel sem efeitos.

Definida a diferença entre as unidades de seção cruzada, foi necessário definir se essas diferenças são mais bem captadas por efeitos fixos ou aleatórios. Para isso, realizou-se o teste de Hausman. A estatística do teste aponta para a escolha do modelo de efeitos fixos.

Na Tabela 1 também são apresentados os testes de Wooldridge para determinar a presença de autocorrelação, assim como o teste de Wald para verificar a existência de heterocedasticidade em grupo (entre os municípios). Os resultados apontam a existência de autocorrelação e heterocedasticidade.

A Tabela 2 apresenta o modelo estudado que explica o comportamento dos gastos públicos dos municípios em função de variáveis econômicas e políticas. Os resultados mostram que as variáveis *PIB* (Produto Interno Bruto), *TV* (transferência voluntária para os municípios) e *Eleição para presidente e governador de 2006* são significativamente diferentes de zero e encontram uma correlação

8 Correspondem às despesas de toda a natureza devidas a pessoal, exceto aquelas destinadas as indenizações trabalhistas e referentes a exercícios anteriores.

9 Correspondem às despesas não financeiras excluídas as despesas com pessoal.

Tabela I - Testes estatísticos realizados para auxiliar na escolha do modelo a ser utilizado e detectar autocorrelação e heterocedasticidade.

Estatísticas	Valor calculado
Teste de Hausman	661,17*
Teste de Chow	28,48*
Teste de Wooldridge	26,05*
Teste de Wald	49417,06*

Fonte: Elaborado pelos autores.

* - significativo a 1 %.

positiva com a despesa dos municípios, indicando a importância dessas variáveis na expansão dos gastos.

Por outro lado, fica evidente que a *Eleição municipal de 2000* não afetou a composição dos gastos no ano eleitoral de 2000. Já a *Eleição para presidente e governador de 2002* e a *Eleição municipal de 2004* indicam que os processos eleitorais desses anos afetaram de forma negativa as despesas totais dos municípios.

O efeito observado do PIB sobre os gastos públicos foi coerente. Espera-se que crescimentos do PIB elevem a demanda por bens e serviços oferecidos pelo setor público. Com a expansão da economia, as cidades crescem, exigindo maiores investimentos em saneamento, saúde, educação, segurança pública e outros.

Além do PIB, as transferências também afetaram positivamente os gastos, mas em proporção significativamente menor do que a expansão da economia. Esse resultado está diretamente relacionado ao fato de as transferências eleitorais aumentarem consideravelmente em períodos eleitorais.

Para entender esses resultados, foi preciso voltar a atenção para as particularidades de cada período eleitoral em questão, considerando o contexto econômico e o comportamento dos governos que estiveram no poder, para então relacionar com os resultados da regressão.

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teve como meta principal de governo a implantação de uma política de estabilização econômica. A condução da política econômica no período de 1995 a 1998 foi bem sucedida no tocante à consolidação da estabilidade de preços, mas mostrou-se insustentável devido à acumulação contínua de passivos públicos externos. Assim, a primeira fase do governo FHC foi caracterizada por um período de estabilização monetária com desequilíbrio fiscal.

O segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) passou por uma reorientação no plano da política econômica, tendo sido dado um importante passo na direção da reversão dos desequilíbrios em 1999 pela promoção de uma tríplice mudança de regime, envolvendo os regimes

Tabela 2 - Modelo de Efeitos Fixos para os determinantes de ciclos políticos nos municípios mineiros.

Variável dependente: Despesa Total (DT)	
Método de estimação: Fixed – effects regression.	
Variáveis independentes	Parâmetros estimados
Constante	13,1947 (0,3891)*
PIB (PIB)	0,2380 (0,0368)*
Transferência Voluntária (TV)	0,0376 (0,0095)*
Eleição municipal de 2000	-0,0076 (0,0057)ns
Eleição para presidente e governador de 2002	-0,1277 (0,0055)*
Eleição municipal de 2004	-0,0122 (0,0049)*
Eleição para presidente e governador de 2006	0,2129 (0,0082)*
R ²	0,8590
Estatística F	346,76*

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: Os valores em parênteses são os respectivos desvios-padrão robusto, corrigidos para heterocedasticidade e autocorrelação.

* - significativo a 1%; ns – não significativo.

Obs.: Variáveis foram logaritmizadas.

cambial, monetário e fiscal. Nesse cenário, podem ser destacadas a criação e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 1999. Em especial, salienta-se a busca sistemática de superávits primários nas contas públicas. A necessidade de gerar esses superávits, a nível nacional, como objetivo de controlar os avanços inflacionários, foi estendida para os estados e municípios. Isso pode explicar o fato de a eleição de 2000 não ter sido significativa para explicar os gastos públicos dos municípios mineiros.

Somado à busca de superávits primários, pode-se apontar a crise cam-

bial gerada ao final do ano de 2001 e início de 2002 ocasionada pelas incertezas políticas. Esses efeitos em conjunto fizeram com que o governo atuasse de forma bem mais contundente no combate à inflação, agindo, inclusive, no controle dos gastos públicos. Tal comportamento se estendeu até o ano de 2004. Esse cenário explica a relação negativa encontrada entre os períodos eleitorais de 2002 e 2004 com os gastos públicos dos municípios mineiros. Para se ter uma ideia, segundo dados do Ipea (2010), nos anos de 2000, 2002 e 2004, as despesas do governo federal sofreram quedas de, respectivamente, 7,94%, 1,46% e 5,28% em relação aos respectivos anos anteriores. O mesmo movimento é observado para os municípios mineiros no que diz respeito às transferências para gastos correntes. Nos anos de 2002 e 2004, houve reduções de aproximadamente 7,30% e 1,7% em relação aos anos anteriores.

Os resultados comentados até aqui poderiam ir de encontro à teoria de ciclos políticos e ao comportamento maximizador de votos da classe política. Entretanto, quando se considera que a estabilidade de preços foi uma conquista do Brasil e que os eleitores têm tal resultado na mais alta conta, a defesa da estabilidade monetária é fundamental para um candidato que pretende se re-eleger ou eleger seu sucessor. Sendo assim, mesmo controlando os gastos em períodos anteriores às eleições, os agentes políticos estariam tentando maximizar seus votos, visto que eles possam ter julgado que para o eleitor, nos períodos de 2001 a 2004, a estabilidade se mostrava mais importante que a expansão considerável da economia.

Além disso, relacionando o perfil da política econômica desse período à teoria dos ciclos político-econômicos, é possível enquadrar o perfil dos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo o modelo clássico partidário proposto por Hibbs (1977), como um governo de direita, preocupado, principalmente, com a estabilidade monetária e a manutenção de baixos níveis de inflação.

Outra observação é que no modelo racional oportunista desenvolvido por Rogoff & Silbert (1998) e Persson & Tabellini (1990), citados por Borsani (2005), tanto os políticos como os eleitores são agente racionais, portanto, sensíveis à política econômica em vigor. Nos dois primeiros anos do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a condução da política econômica foi feita de forma cautelosa em relação aos gastos, visto que o comportamento da economia nacional nesse período não diferiu dos períodos anteriores.

Porém, o que se vê a partir do final de 2004 é uma situação que começa a se tornar favorável ao crescimento econômico do país devido à expansão da economia mundial. A situação econômica brasileira foi impulsionada por essa expansão, capaz de gerar um aquecimento da atividade econômica alavancada pela expansão das exportações.

Para Giambiagi e Além (2008), o estímulo econômico produzido pela boa fase da economia internacional, além de gerar abundante liquidez e elevação dos preços das principais *commodities* exportadas pelo Brasil, foi de fundamental importância para a geração de empregos e forneceu bases para o crescimento,

sem comprometer, no entanto, a estabilização dos preços.

O Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva se deparou com uma combinação excepcional de fatores externos, entre os quais podemos destacar: abundância de liquidez internacional, maior ciclo de expansão da economia em mais de 30 anos, preço das *commodities*, historicamente elevado e taxa de juros externas baixas. A combinação desses fatores trouxe uma série de melhorias importantes no campo macroeconômico, com uma sensível redução da dependência externa; uma queda consistente da inflação; e uma redução suave, mas persistente, do endividamento público expresso como porção do PIB (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Esse novo cenário possibilitou a expansão dos gastos públicos. Isto se observa ao analisar que de 2004 para 2005 houve um aumento de 15% das despesas corrente do governo federal e mais um acréscimo de 2005 para 2006 de 4,33%. No nível municipal, observou-se um aumento de 23% nas transferências correntes para os municípios mineiros nos anos de 2005, acompanhado de um aumento dos gastos de 15% de 2005 para 2006 e de 22% de 2005 para 2006 (IPEA, 2010).

A característica expansionista que vigorou no restante do primeiro mandato presidencial de Lula juntamente com os programas sociais beneficiaram os indivíduos efetivamente mais pobres da população (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Tal característica se apoia na abordagem teórica proposta pelo modelo racional oportunista, servindo para explicar o resultado obtido no modelo para as eleições de 2006, visto que, a partir de então, a expansão da economia e as políticas assistencialistas passaram a ter forte peso na decisão do eleitorado. Um detalhe a ser observado é que as eleições de 2006 exerceram impacto semelhante sobre os gastos dos municípios mineiros aos encontrados para o PIB. Isso evidencia a importância de tal processo e a influência que os agentes políticos tiveram em tal ano.

A teoria afirma que a reeleição do governo está relacionada com a aparência de bons resultados, fazendo com que os eleitores votem no governo no caso de um aquecimento econômico antes das eleições, pois esse aquecimento sinaliza a competência do governo. Logo, essa fase de crescimento econômico, antecedida por um longo período de estagnação, gerou otimismo aos eleitores, traduzindo-se em apoio político através da credibilidade do seu voto.

De acordo com Ferreira e Bugarin (2004), a elevação de gastos nas esferas municipais dá enfoque ao atendimento das necessidades da população, e a interação dos governos federal e estadual com o governo municipal cria um laço político capaz de gerar a elegibilidade dos candidatos das esferas superiores de governo. Assim, a relação positiva das eleições para governador e presidente no ano de 2006 com a despesa dos municípios sinaliza a forte ligação entre o processo político de 2006 e o afrouxamento dos gastos municipais, possibilitado pela expansão econômica do período.

4. CONCLUSÕES

Invariavelmente a economia sofre influência de variáveis políticas, e ignorar tais efeitos pode levar a erros sistemáticos de análise. Nesse contexto, podem-se citar os processos eleitorais. Durante os períodos eleitorais, os agentes políticos tentam influenciar o voto da população, elevando gastos públicos com o intuito de expandir a economia e reduzir a taxa de desemprego. Diante dessas colocações, esse trabalho visou a analisar os efeitos dos ciclos eleitorais nos gastos públicos dos municípios do estado de Minas Gerais.

Considerando que a teoria dos ciclos políticos relaciona, única e exclusivamente, os períodos eleitorais à evolução dos gastos públicos, os resultados do trabalho se mostram inconclusivos, visto que no ano de 2000 as eleições não afetaram os gastos; nos anos de 2002 e 2004 afetaram de forma negativa. Entretanto, quando se analisa o comportamento dos agentes políticos, observa-se que estes agentes atuaram de forma a maximizar seus votos, dando ênfase, em cada período eleitoral, às preferências contemporâneas dos eleitores.

No período de 1999 a 2004, o eleitorado brasileiro e mineiro teria como principal preocupação a estabilidade de preços, o que pode ter influenciado a decisão dos políticos por não utilizar o artifício de expandir os gastos, estimulando a economia, para ganhar votos. Isso explicaria os resultados encontrados neste trabalho.

Mesma análise pode ser feita para a eleição de 2006. No período que cerca esse ano, as pressões inflacionárias estariam sob controle e a população buscava maior crescimento econômico. Em resposta, o governo estimula a economia via expansão dos gastos. Tal comportamento também explicaria os resultados encontrados.

Outro fator importante para explicar o crescimento dos gastos foi o PIB dos municípios mineiros, comprovando diversas teorias expostas na literatura, em que o PIB seria o principal determinante dos gastos públicos. Ao crescer, os municípios arrecadam mais e precisam de mais gastos em infraestrutura urbana, educação, saúde, entre outros.

Resumindo, os resultados possibilitam fazer inferência ao fato de que os agentes políticos tentam, a cada período eleitoral, maximizar seus votos. Para isso, esses agentes procuram identificar as preferências do eleitorado e atuar de modo a satisfazer tais preferências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ANGOTTI, M.; MOREIRA, R.L. *Formação das receitas e gestão das despesas dos municípios mineiros: avaliação das alocações de recursos nas principais funções orçamentárias no período de 2002 a 2006*. Rio de Janeiro, Outubro de 2008.
- AZEVEDO DE CARVALHO, F; VASCONCELLOS DE OLIVEIRA, K. A Contabilidade Governamental e a Teoria dos Ciclos Políticos: Uma Análise Empírica Fiscal e Contábil sobre os Municípios do Estado do Rio de Janeiro - 1998 / 2006. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, América

- do Norte, maio de 2009.
- BORSANI, H. *Relações entre economia e política: Teoria da Escolha Pública*. In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Elsevier-Campus, 2005, v. 1, p. 103-125.
- BORSANI, H. *Eleições e Economia: Instituições Políticas e Resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Editora UFMG/IUPERJ, 2004.
- BRENDER, A.; DRAZEN A. *How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries*, NBER Working Paper, no W11862, out/2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=872722>>. Acesso em 15 set. 2010.
- COSSIO, F. A. B. *O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos*. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/Blanco6.pdf>. IPEA/DIMAC, 2000>. Acesso em 20 abr. 2010.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE): *Deflator Implícito do PIB*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em 09 ago. 2010.
- DOWNS, A. N. *A Economic Theory of Political Action in a Democracy*. *Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 65, no 2, p. 135-150, abril de 1957.
- FERREIRA NETO, J.; FONTES, R. *Uma Análise dos Ciclos Político-Econômicos em Minas Gerais*. In: Rosa Maria Oliveira Fontes; Mauricio Paulo Ferreira Fontes. (Org.). *Crescimento e Desigualdade Regional em Minas Gerais*. Viçosa: Editora Folha de Viçosa, 2005, p. 363-388.
- FERREIRA, I.; BUGARIN, M. 2004. *Transferências voluntárias no federalismo fiscal brasileiro: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais*. IX Prêmio Tesouro Nacional.
- FIALHO, T. M. *Testando a Evidência de Ciclo Político no Brasil*. *Revista Brasileira de Economia*, v.51, n.3, p.379-89, jul-set, 1997.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP): *Minas em números*. 2005. Disponível em: <<http://www.datagerais.mg.gov.br>> Acesso em: 24 abr. 2010.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 3. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2008.
- GUJARATI, D. *Econometria Básica*. Editora Campus, São Paulo, 2006.
- HIBBS, D. *Political Parties and Macroeconomic Policy*. *American Political Science Review*, Chicago, vol. 71, p. 1467-1487, 1977.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: *Dados macroeconômicos*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 09/08/2010
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA): *PIB dos municípios mineiros*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- MARQUES, L. D. *Modelos Dinâmicos com Dados em Painel: revisão de literatura*. Porto. Portugal. 2000.
- MENEGUIN, F. B., BUGARIN, M. S. *Reeleição e Política Fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos*. *Economia Aplicada*, n.3, 2001.

- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. *A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002)*. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32. João Pessoa: Anpec, dez. 2004.
- NERI, M; CAREGA, F. *Eleições, Desemprego e Inflação: o ciclo político de negócios na nova democracia brasileira*. Desemprego e Mercado de Trabalho Ensaios Teóricos e Empíricos, Minas Gerais, 2000.
- SAKURAI, S. N. *Political business cycles: procurando evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001)*. Dissertação de mestrado, USP, 2004.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - *Documento Finanças do Brasil*. 2008. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acesso em: 12 maio. 2010.
- TEIXEIRA, M. F. F. *Composição dos Gastos dos Estados Brasileiros, 1983-99*. Brasília: ESAF, 2002. 88 p. Monografia premiada em 2º lugar no VII Prêmio Tesouro Nacional - 2002, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Dez, 2001.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS – *Eleições*. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/eleicoes/>> Acesso em 11 jun. 2010.
- WOOLDRIDGE, J.M. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: MIT Press. 2002.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à Econometria: Uma Abordagem Moderna*. Editora Thomson Learning. São Paulo, 2007.