

CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS E INVESTIMENTOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL**Rodrigo Octávio Orair**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. Correio eletrônico: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

Raphael Rocha Gouvêa

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac do Ipea. Correio eletrônico: <raphael.gouvea@ipea.gov.br>.

Ésio Moreira Leal

Analista administrativo da Diretoria Administrativa e Financeira (DAF) da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Correio eletrônico: <esio.leal@ebserh.gov.br>.

A literatura sobre ciclos políticos de negócios é bastante ampla e tem sido abordada por diversas correntes da teoria econômica, desde a visão heterodoxa pioneira de Kalecki (1943) até os modelos de ciclos oportunistas com expectativas adaptativas de Nordhaus (1975) e sua reformulação para expectativas racionais (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990). O objetivo comum destas distintas abordagens é explorar as conexões entre economia e política e, assim, oferecer uma explicação adicional para as flutuações econômicas a partir da influência dos fatores políticos. Seguindo-se Frey e Benz (2002), esta literatura também pode ser categorizada em duas principais vertentes: modelos ideológicos e modelos de ciclos eleitorais.

O foco deste trabalho está restrito a essa segunda vertente, que, de maneira mais específica, explora a presença de ciclos eleitorais nas variáveis de política econômica e seus impactos sobre as variáveis macroeconômicas. O mais comum é que os estudos se concentrem na análise das despesas públicas, procurando-se investigar a presença de componentes cíclicos cuja trajetória temporal coincida com os calendários eleitorais – isto é, a presença de uma tendência cíclica de aceleração das despesas públicas no período pré-eleitoral e sua desaceleração pós-eleitoral. Mas também existem estudos que exploram outras variáveis da política fiscal, monetária ou cambial. Ainda no âmbito da política fiscal, uma variável para a qual se destina grande ênfase são os investimentos públicos. Eles também constituem o objeto de análise deste trabalho, o que é justificado principalmente por: *i)* corresponderem a despesas com maior visibilidade para os eleitores; *ii)* serem mais suscetíveis às flutuações – devido ao menor grau de rigidez, pelo seu caráter discricionário,

além de não comprometerem o funcionamento da máquina pública no curto prazo; e *iii)* gerarem maiores efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada e o emprego. Uma vez identificados os ciclos políticos eleitorais, uma segunda linha de investigação explora seus impactos sobre as variáveis macroeconômicas, em termos tanto de desequilíbrios fiscais e monetários (endividamento público, inflação etc.) quanto de desempenho e flutuações de outras variáveis (desemprego, crescimento do produto, distribuição de renda etc.).

Este trabalho contribui para essa literatura ao investigar a presença de ciclos políticos eleitorais nos investimentos das administrações públicas no Brasil por meio da metodologia econométrica de modelos estruturais de séries temporais, sob o arcabouço de espaço de estados. Admite-se, nesta abordagem, que a série temporal é formada por diversos componentes estruturais, entre os quais está o componente cíclico, que capta movimentos regulares, cuja frequência é um parâmetro desconhecido a ser estimado. O mais usual na literatura é que a inclusão dos componentes cíclicos seja orientada para captar o curso do ciclo de negócios. Entretanto, esta inclusão pode ser facilmente adaptada para ciclos eleitorais, a exemplo do efetuado no estudo de Orair e Silva (2012). Nele, os autores utilizam o arcabouço de espaço de estados para a análise das séries mensais dos investimentos públicos nos governos subnacionais durante o período 2002-2010 e encontram evidências de ciclos políticos eleitorais.

Este *Texto para discussão* é uma extensão dessa análise por atualizá-la para o período 2002-2011 e ampliá-la com as séries mensais do governo federal referentes aos seus próprios investimentos e

às suas transferências de capital que financiam os investimentos dos governos subnacionais. Esta extensão é importante porque provê uma visão mais abrangente dos investimentos públicos e das inter-relações dos entes da Federação brasileira, caracterizada por uma elevada descentralização dos investimentos e um sistema complexo de transferências. Para uma ideia das magnitudes envolvidas, cumpre notar que os investimentos da administração pública no Brasil em 2010 alcançaram R\$ 104,9 bilhões, que correspondem a R\$ 30,7 bilhões do governo federal, R\$ 40,1 bilhões do governo estadual e R\$ 34,1 do governo municipal. No mesmo ano, as transferências do governo federal para investimentos – que são quase integralmente destinadas aos governos subnacionais e financiam cerca de um quinto dos seus investimentos (19% nos governos estaduais e 21% nos governos municipais) – totalizaram R\$ 15,4 bilhões.

Deste modo, o objetivo principal do trabalho é investigar a hipótese de ciclos políticos eleitorais nas séries agregadas dos investimentos das administrações públicas no Brasil – governos federal, estaduais e municipais – e nas transferências do governo federal que financiam os investimentos dos governos subnacionais. A metodologia é relativamente simples: consiste em ajustar um modelo estrutural para cada uma das séries que contêm componentes cíclicos e, em seguida, avaliar se as estimativas da periodicidade e da trajetória temporal são compatíveis com a hipótese dos ciclos políticos eleitorais.

É possível, ainda, destacar duas principais contribuições deste trabalho em relação à literatura empírica que explora a presença de ciclos políticos eleitorais no Brasil. A primeira contribuição está relacionada à abordagem econométrica de modelos de espaço de estados, que permite decompor as séries temporais em seus componentes estruturais, separando-se a influência dos demais componentes (tendência, sazonalidade, irregularidade etc.) e estimando-se o componente cíclico com maior precisão e de maneira endógena. A estimação dos ciclos por esta abordagem, ainda pouco explorada na literatura, permite identificar mais precisamente os pontos de inflexão e as diferenças qualitativas entres os diversos entes federados. Este é um avanço considerável quando comparado à abordagem mais usual, que faz uso de técnicas de séries temporais com variáveis

categorías (*dummies*) nos períodos eleitorais para testar a existência de ciclos. A segunda contribuição é fazer uma análise ampliada para os investimentos dos três entes federados e para as transferências, o que possibilita uma visão mais abrangente da administração pública – diferentemente da maior parte das análises, que se restringem a determinada esfera de governo –, além de incorporar explicitamente as inter-relações federativas, muitas vezes negligenciadas. Todavia, a maior desvantagem do estudo é que está baseado em séries agregadas que impossibilitam a análise de efeitos individuais em cada unidade subnacional.

REFERÊNCIAS

FREY, B.; BENZ, M. Business cycles: political business cycle approach. *In*: SNOWDON, B.; VANE, H. **An encyclopedia of macroeconomics**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2002. p. 90-92.

KALECKI, M. Political aspects of full employment. **The political quarterly**, v. 14, p. 322-331, Oct./Dec. 1943.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **The review of economic studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

ORAIR, R. O.; SILVA, W. J. **Investimentos dos governos subnacionais no Brasil**: estimação e análise por modelos de espaço de estado. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.771).

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

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of economic studies**, v. 55, p. 1-16, 1988.