

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

AMANDA PRUDLIK

**ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA
ANÁLISE DO IMPACTO DA LRF**

CURITIBA

2016

AMANDA PRUDLIK

**ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA
ANALISE DO IMPACTO DA LRF**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia.

CURITIBA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

AMANDA PRUDLIK

ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANALISE DO IMPACTO DA LRF

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia.
Departamento de Economia, UFPR.

Prof^a. Dr^a Dayani Cris de Aquino.
Departamento de Economia, UFPR.

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira.
Departamento de Economia, UFPR.

Curitiba, 13 de dezembro de 2016.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é determinar se a limitação sobre gastos com pessoal em contrapartida a não imposição de restrições nos gastos com investimento, feita pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cessou a ocorrência de ciclos político-econômicos nas unidades federativas do Brasil. Para atingir o objetivo proposto, utilizaram-se dados da Secretaria do Tesouro Nacional sobre tais gastos para o período de 1995 a 2013. Como resultado obteve-se evidências de ciclos político-econômicos em praticamente todas as unidades federativas em grande parte dos anos analisados. A falta de restrições em um gasto representativo como investimento torna o ambiente econômico favorável aos políticos oportunistas.

Palavras-chave: Gastos Públicos. Ciclos Político-Econômicos. Estados brasileiros.

ABSTRACT

The objective of this study is to determine if the limitation on personnel expenses in contra-entry to the non-imposition of restrictions on investment expenditures, made by the Brazilian Fiscal Responsibility Law, ceased the occurrence of political economic cycles in the federal units of Brazil. In order to achieve the proposed objective, data from the Brazilian National Treasury Secretariat on such expenditures were used for the period from 1995 to 2013. As a result, evidences of political economic cycles were obtained in practically all the federative units in most of the analyzed years. The lack of restrictions on a representative spending as investment makes the economic environment favorable to opportunistic politicians.

Key-words: Public Expenses. Political Economic Cycles. Brazilian States.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO NORTE DO BRASIL: 1995 A 2013. | 19 |
| GRÁFICO 2- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO NORDESTE DO BRASIL: 1995 A 2013. | 20 |
| GRÁFICO 3- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO CENTRO- OESTE DO BRASIL: 1995 A 2013. | 21 |
| GRÁFICO 4- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO SUDESTE DO BRASIL: 1995 A 2013. | 21 |
| GRÁFICO 5- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO SUL DO BRASIL: 1995 A 2013. | 22 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 | DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA | 10 |
| 3 | CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS | 14 |
| 4 | UMA ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS DOS ESTADOS BRASILEIROS NO PERÍODO DE 1995 A 2013 | 18 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 23 |
| | REFERÊNCIAS..... | 24 |
| | APÊNDICE 1- GRÁFICOS DA RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL (1995-2013) E GRÁFICOS COM LINHA DE TENDÊNCIA PARA A MESMA RELAÇÃO APÓS 2002 POR ESTADO BRASILEIRO..... | 26 |

1 INTRODUÇÃO

Um importante tema na economia é a compreensão de como o Estado atua, e quais ferramentas utiliza a fim de cumprir suas funções. Os governantes podem fazer uso de instrumentos fiscais com o propósito de fornecer bens e serviços públicos - investindo em áreas onde o setor privado não atua; buscar a estabilidade da economia- em relação ao nível de emprego e aos preços; e deixar a renda a um nível mais igualitário, agindo sobre a distribuição da mesma. Para atingir estes propósitos o governo efetua gastos, que podem ser divididos em correntes ou de capital. Os instrumentos utilizados para financiar tais gastos são a tributação e a venda de títulos públicos. É relevante compreender se os gastos são benéficos à economia ou não, até que ponto eles geram crescimento- se é que geram, de modo que os *policy makers* possam agir em busca de um crescimento econômico sustentado.

Alguns gastos do governo não podem ser feitos de forma discricionária. Existem leis que impõe um limite máximo a certos gastos. Tais leis foram criadas por existir uma vasta literatura mostrando que os governantes podem atuar manipulando variáveis macroeconômicas para atingir objetivos políticos. Este pressuposto é chamado de Teoria dos Ciclos Político-Econômicos. A existência de um ciclo político-econômico é indicada pela presença de aumento de gastos em anos eleitorais. Tal teoria pode seguir diferentes pressupostos em relação à formação de expectativas por parte dos agentes econômicos, o que acaba determinando suas ações eleitorais e, por consequência, a efetividade das ações políticas.

Objetivando uma maior transparência nas contas públicas, bem como interromper possíveis ações oportunistas por parte dos governantes, em 2000 foi criada no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Mas apenas em 2002 foi implementada em todo o território. A LRF atua sobre a mais representativa rubrica de gasto corrente- o gasto com pessoal e encargos, impondo um limite máximo a esta em relação à receita corrente líquida para os três entes federativos. Entre outras imposições, limita também o endividamento e impõe a definição de metas fiscais anuais. Porém os gastos de capital não tem sua principal rubrica afetada- o investimento. Busca-se neste trabalho então, utilizando uma relação entre estas duas principais rubricas, compreender se a limitação feita foi suficiente para cessar a

ocorrência de ciclos político-econômicos ou se, devido ausência de limitação do gasto com investimento ainda há espaço para que estes ocorram.

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. O primeiro abordará a relação entre gasto público e crescimento econômico, mostrando como a literatura discorre sobre tal relação. No segundo capítulo é apresentada a teoria dos ciclos político-econômicos, e as diferentes vertentes seguidas a respeito da racionalidade dos eleitores. Já no terceiro capítulo, é feita uma análise da relação entre gastos com pessoal/investimentos, utilizando dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de 1995 a 2013, a fim de verificar o comportamento das variáveis em anos eleitorais. O último capítulo diz respeito às conclusões obtidas com o estudo.

2 DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

Com o objetivo de corrigir falhas de mercado, o Estado investe em setores de baixa atratividade ao capital privado, efetuando gastos. Estes gastos apresentam-se como despesas correntes e despesas de capital. Na primeira incluem-se despesas com pessoal, juros e encargos e despesas executadas na manutenção de serviços públicos- intituladas como outras despesas correntes. Já na segunda estão amortizações da dívida, investimentos (como, por exemplo, despesas com planejamento e execução de obras públicas) e inversões financeiras- como, por exemplo, despesas com aquisição de imóveis e títulos.¹

Na teoria do crescimento econômico, os modelos neoclássicos de Solow (1956) e Swan (1956) trouxeram uma importante contribuição para explicar o fenômeno de crescimento de longo prazo das economias. A função de produção desenvolvida por estes tem o nível de produto como dependente do estoque de capital físico e da força de trabalho. Posteriormente, em 1957, Solow adicionou o progresso tecnológico a sua função. Concluindo

que a propensão marginal a poupar determina somente a relação capital-trabalho e a velocidade do ajustamento da economia ao estado estacionário, a qual é determinada exogenamente pelas taxas de progresso tecnológico e de crescimento populacional. (ARRAES; TELES, 2000, p. 757).

Os modelos de Solow e Swan classificam-se como exógenos, e acreditam que alterações nos gastos públicos e nos tributos afetam a economia apenas no curto prazo. Posteriormente, “Romer (1986,1990) e Lucas (1988) entre outros, endogenizam o progresso tecnológico, considerando a tecnologia e o capital humano como essenciais para afetar o rendimento dos fatores produtivos.” (GONÇALVES et al., [2015?], p.3). Segundo o mesmo autor, estes contribuíram para que a relação entre gastos públicos e crescimento econômico fosse vista como positiva e causadora de efeitos permanentes no nível de atividade econômica.

¹ A classificação de cada despesa como corrente ou de capital fundamenta-se nas regras contábeis definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A partir de “um modelo teórico com atuação governamental afetando o crescimento da economia de forma endógena” Barro² (1990 apud GONÇALVES et al., [2015?], p. 4), classifica os gastos como produtivos e improdutivos, sendo que os primeiros ocorrem quando “introduzidos à função de produção local ou desde que entrem diretamente na função utilidade dos consumidores” e os outros quando “o setor público investe em áreas em que o setor privado já atua” (SILVA et al., 2013, p. 744). Porém, há controvérsia no que diz respeito produtividade ou improdutividade dos gastos, com autores³ divergindo de Barro (1990), ao considerarem gastos com defesa e educação como improdutivos. Adicionalmente, Devarajan et al.⁴ (1996 apud ROCHA et al., 2007), estudando um conjunto de 43 países em desenvolvimento por um período de 20 anos, pode concluir que

os gastos que normalmente são considerados produtivos podem se tornar improdutivos quando são feitos em excesso. Este seria o caso dos gastos com capital, transporte e comunicação, saúde e educação. Somente os gastos correntes, como categoria ampla, estão associados com maior crescimento econômico. (ROCHA et al., 2007, p.467).

Já, um estudo mais recente de Silva et al. (2013) conclui que tal classificação não pode ser generalizada, pois a produtividade ou improdutividade do gasto dependerá de características específicas de cada região, “haja vista que a função de produção local na qual os gastos entram como insumos, ou a função utilidade dos consumidores, que devem ser maximizadas, não é a mesma para todas as localidades”. (SILVA et al., 2013, p. 755).

Complementarmente, estudando a relação gastos públicos versus crescimento econômico “Ferreira (1996) encontrou um impacto positivo de investimento em infraestrutura sobre o crescimento econômico entre 1970 e 1993”. E ainda “Ferreira e Malliagos (1998) ampliaram o conceito de infraestrutura para incluir o setor rodoviário e também encontraram uma relação positiva entre gastos com infraestrutura e crescimento no longo prazo”. (DIVINO et al, 2012, p. 510).

² Barro, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **The Journal of Political Economy**, v. 98, n.5, p.103-125. 1990.

³ Para uma discussão aprofundada a cerca do debate consultar Kormendi e Meguire (1985), Grier e Tullock (1989) e Summers e Heston (1988).

⁴ DEVARAJAN, S.; SWARROP, V.; ZOU, H. The composition of public expenditure and economic growth. **Journal of Monetary Economics**, v.37, p.313-344. 1996.

Há ainda estudos indicando que, dependendo da sua natureza, os gastos do governo não possuem relação positiva com o crescimento econômico.

Como por exemplo, Aschauer e Greenwood (1985), os quais explicitam que aumentos em gastos com bens e serviços públicos reduzem o PIB, por serem financiados com tributação. Summers e Heston (1988) indicam que os gastos com defesa e educação, por serem improdutivos, comportam-se negativamente com o crescimento do produto. Por sua vez, Herrera e Blanco (2006) estimaram essa relação no curto e longo prazo e os resultados indicaram que os gastos com subsídios retraem o crescimento do produto. (GONÇALVES et al., [2015?], p. 5).

Rocha e Giubert (2007), analisando a relação entre composição dos gastos públicos e o crescimento econômico nos estados brasileiros para o período de 1986 a 2002, chegam à conclusão que gastos com defesa, educação, transporte e comunicação possuem relação positiva com o crescimento. Já para os gastos correntes sugerem um limite de 61% da despesa orçamentária, pois, até este nível apresentaram-se produtivos.

Divino e Silva Junior (2012), estudando a mesma relação para os municípios brasileiros para o período de 1991 a 2000, apresentam uma relação positiva entre gastos públicos e crescimento municipal. Variáveis como anos de escolaridade e expectativa de vida impactaram positivamente sobre o crescimento, enquanto desigualdade de renda e número de homicídios impactaram negativamente. Tal estudo mostra ainda que

municípios com renda per capita abaixo da linha de pobreza, definida pelo Banco Mundial, conseguiriam aumentar o crescimento econômico ao gastarem mais em despesas correntes do que municípios que estão acima da linha de pobreza. (DIVINO; SILVA JUNIOR, 2012, p. 527)

Tal fato pode ocorrer por municípios pobres, ambicionando um crescimento rápido, investirem em capital para suprir as necessidades da população carente, tornando “gasto corrente relativamente mais produtivo do que o de capital” (DIVINO; SILVA E JUNIOR, 2012, p. 527). Além de que, municípios pobres normalmente possuem atividades econômicas de baixo dinamismo, fazendo então com que os gastos públicos representem uma

importante fonte de renda, gerando empregos e demandando bens e serviços produzidos pelo setor privado. Esses canais elevam a renda local e colocam as despesas públicas como um elemento chave para promoção do crescimento econômico via efeito multiplicador. (DIVINO; SILVA E JUNIOR, 2012, p. 527).

Analisando os municípios paraibanos entre os anos de 2000 e 2008, Silva et al. (2013), ao estudar gastos considerados importantes para o bem-estar social, como: Assistência e Previdência Social, Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Segurança Pública, Urbanismo e Habitação, Legislativo, Administração e Planejamento, descobriram que

há relação entre os gastos públicos e crescimento econômico, ora com externalidades positivas, ora com externalidades negativas, e que investimentos públicos em capital físico e capital humano podem elevar a produtividade da economia. (SILVA et al, 2013, p.757).

Além de que as maiores despesas- Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Habitação e Urbanismo, apresentaram menor impacto sobre o produto. Concluindo que deve-se buscar uma alocação mais eficiente e que “os gastos públicos seriam complementares aos investimentos privados e, sem a presença desses, a função de produção geraria retornos decrescentes de escala.” (SILVA et al, 2013, p.746).

Em análise ao gasto público estadual e o crescimento dos municípios gaúchos, para o período de 2004 a 2012, Gonçalves et al. ([2015?]), chegou a duas conclusões. Primeiramente, dividiu os gastos estaduais em categoria econômica (correntes e de capital) descobrindo que “a despesa pública estadual pouco tem contribuído para o crescimento econômico dos municípios, e no caso da despesa de capital estaria contribuindo negativamente.” Esta relação negativa pode ser explicada pela degradante situação financeira do Rio Grande do Sul. Entretanto, ao analisar “o gasto público pelas funções de gasto” (educação, saúde e segurança), “houve efeitos positivos e significativos em todas as funções avaliadas como já encontrado pela literatura da área”. (GONÇALVES et al., ano, p. 16).

Com a análise da literatura esse capítulo evidenciou a importância dos gastos públicos no ambiente econômico, existindo diversos estudos que os relacionam a crescimento econômico ou, dependendo da natureza e outras especificidades, a decrescimento. O próximo capítulo trará uma discussão sobre ciclos político-econômicos, revelando como tais gastos podem ser mal alocados por *policy makers* oportunistas.

3 CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

Diversos estudos surgiram há algum tempo na economia insinuando que os governantes utilizam instrumentos fiscais e monetários a fim de se reeleger ou manter seu partido no poder. Neste contexto, em 1975, William Nordhaus desenvolveu a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos. Basicamente, tal teoria supõe a existência de ciclos, onde em anos eleitorais os governantes adotam medidas expansionistas, e passado tal período, na busca de reverter os efeitos de tais medidas, utilizam os instrumentos econômicos para contrair a economia.

Tanto Nordhaus- que chegou a conclusão que políticos agem maximizando os votos, quanto Hibbs (1977)- que concluiu que partidos de esquerda dão preferência em manter o nível de desemprego baixo, mas conseqüentemente a inflação alta (*trade-off* da curva de Philips), enquanto os de direita fazem o oposto, consideram que os eleitores agem de acordo com expectativas adaptativas. (FERREIRA NETO, et al. [200?]). O pressuposto das expectativas adaptativas é que os agentes formam suas expectativas baseando-se em informações passadas, podendo então cometer erros sistemáticos, uma vez que seus modelos mentais podem apresentar falhas ou até mesmo por mudanças aleatórias no mundo real.

Um aprimoramento da teoria foi feito por Rogoff e Silbert (1988)⁵, ao dar enfoque a política fiscal e seguir o pressuposto de que os eleitores agem de acordo com expectativas racionais, o que foi nomeado de ciclos políticos orçamentários. (ROGOFF e SILBERT, 1988 apud PREUSSLER, 2001). Assim erros sistemáticos não aconteceriam, já que os agentes entendem como a economia funciona, antecipando seu comportamento e também são capazes de aprender com os erros, adquirindo experiência e não repetindo-os. Apenas acontecimentos não previstos trariam erros ao modelo mental do agente. Ou seja, os eleitores teriam conhecimento sobre a política econômica expansionista utilizada em períodos pré-eleitorais, e da posterior política contracionista.

A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos, além de se dividir entre expectativas racionais (Modelos Racionais) e expectativas adaptativas (Modelos Clássicos),

⁵ ROGOFF, K. e SIBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. **Review of Economic Studies**, v.5S, p.1-16.1988.

possui ainda subdivisões, com ambos modelos dividindo-se entre Modelos Oportunistas e Modelos Partidários. (FERREIRA NETO, et al. [200?]).

Os Modelos Clássicos Oportunistas

pressupõem que os políticos são idênticos e sugerem basicamente que o governante fará de tudo para permanecer no poder, passando por cima até mesmo das orientações do partido e ignorando a influência da ideologia partidária sobre suas decisões. (FERREIRA NETO, et al. [200?], p.3).

Assim, já que se trata de um modelo de expectativas adaptativas, os eleitores estão sujeitos a erros sistemáticos, e também são considerados míopes, ou seja, possuem uma memória falha sobre os eventos passados, não compreendendo o ciclo eleitoral e tão pouco o *trade-off* da curva de Phillips. Com isso, basicamente, se o desempenho econômico atual é melhor que o passado os eleitores tendem a apoiar a permanência do governo e vice-versa. (FERREIRA NETO, et al. [200?]). E os governantes podem então se beneficiar com políticas expansionistas no período pré-eleitoral.

Nos Modelos Clássicos Partidários considera-se que a principal influência sofrida pelos agentes em suas escolhas políticas é partidária. Hibbs (1977) com uma pesquisa realizada nos Estados Unidos e na Grã Bretanha, pode concluir que pessoas de renda média e baixa são mais avessas ao desemprego do que a inflação, enquanto com a classe mais alta ocorre o oposto. FERREIRA NETO, et al. [200?]. Sendo assim, “os eleitores estão cientes das diferenças partidárias e votarão no partido que tem propostas que se identificam com suas necessidades.” (NERI E CAREGA⁶, 2000 apud FERREIRA NETO et al. [200?], p.4).

Dentre os Modelos Racionais Oportunistas, destaca-se Roggoff (1990)⁷, que acredita que no período pré-eleitoral os governantes adotam várias medidas para parecerem competentes, e com isso “cria-se uma assimetria de informações entre políticos e eleitores, pois mesmo os eleitores sendo racionais eles não são completamente bem informados sobre a competência e desempenho do governo”. (FERREIRA NETO et al.,[200?], p.4).

⁶ NERI, M.; CAREGA F. Eleições, Desemprego e inflação: o ciclo político de negócios na nova democracia. In: FONTES, R.; ARBEX, M. A. **Desemprego e Mercado de Trabalho**. Viçosa: UFV, p. 313-343. 2000.

⁷ ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. **American Economic Review**, v.80, n.1, p.21-36, março. 1990.

Por fim nos Modelos Racionais Partidários, tem-se como referência Alesina (1987)⁸, que ao estudar dados dos Estados Unidos pode observar diferenças nas ações políticas dos partidos republicanos e dos democratas, principalmente em “suas políticas ótimas e em seus incentivos para gerar políticas não-esperadas” (FERREIRA NETO et al.,[200?], p.5). Concluindo que partidos republicanos apresentavam políticas restritivas e com baixa inflação no início do governo, enquanto os democratas atuavam com políticas expansionistas. Mostrando com isso que nem sempre ocorriam políticas expansionistas no período pré-eleitoral como havia sido suposto pela literatura tradicional. (FERREIRA NETO et al.,[200?]). E ainda “à medida que a economia se ajusta completamente ao governo, em razão das expectativas racionais, essas mesmas políticas não exerceriam qualquer efeito sobre as variáveis reais.” (FIALHO, p. 139, 1999).

No caso do Brasil, Fialho (1999), testando a evidência de ciclos políticos no país para o período de 1953 a 1995 a partir de um modelo de séries temporais, conclui que em anos eleitorais houve um maior crescimento do produto interno bruto real e dos meios de pagamento (MI). Adiciona ainda que tal fenômeno passou a ocorrer em 1975, ano este de abertura política e redemocratização do país. Porém, contradizendo Nordhaus (1975), não encontrou mudanças nas taxas de inflação e desemprego. Assim, finaliza dizendo que

Parece coerente concluir que a tendência cíclica, verificada na economia brasileira nos períodos eleitorais, resulta de uma política monetária expansionista, que acaba por influir no crescimento do produto interno bruto real. Nesse sentido, os resultados empíricos indicam que o conceito de ciclo político pode propiciar uma explicação adicional para as flutuações verificadas na economia brasileira, sugerindo que tais flutuações são, em parte, determinadas exogenamente, por fatores político-eleitorais. (FIALHO, p.399, 1999).

Posteriormente, Salvato et al. ([2006?].), estudando a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no país para o período de 1985 a 2006, conclui com estudo econométrico que podem ter ocorrido manipulações tanto nos indicadores macroeconômicos quanto nos instrumentos de política fiscal em períodos eleitorais. Os resultados indicam que houve períodos de aquecimento pré-eleitoral seguido de recessões pós-eleitorais. E ainda, para o período pós-

⁸ ALESINA, A. Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game. **Quarterly Journal Of Economics**, Cambridge, v.102, p.651-678. 1987.

implementação do Plano Real, “pode-se afirmar, sustentado em evidências estatísticas, que a economia brasileira passou (...) por situações de estagflação pós-eleitoral induzidas”. (SALVATO et al., p.14, [2006?]).

Em uma outra linha de pesquisa para o Brasil, autores como Galenson (1959), De Schweinitz (1959), Huntington (1968), Huntington e Dominguez (1975), Marsh (1979) e Rao (1984) acreditam existir uma relação negativa entre democracia e desempenho econômico. Defendem que “as pressões populares, características dos regimes democráticos, implicam em políticas distributivas que não são condizentes com as taxas de investimentos necessárias à promoção de um crescimento rápido”. Defendem que regimes autoritários reduzem a incerteza devido ao fato dos governos não sofrerem pressões populares, e assim estimulam acúmulo de capital, promovendo crescimento. Enquanto Dick (1974), Nordlinger (1970), Findlay (1990), Olson (1991), North (1990) e Przeworski (1990) acreditam que “apenas as manifestações democráticas podem levar o Estado a agir em benefício do interesse geral e, nesse sentido, as formas de governo ditatoriais são vistas como “uma fonte de ineficiência””. (FIALHO, p. 144, 1999).

Assim como há a necessidade de se discutir a relação entre crescimento econômico e gastos públicos, a teoria dos ciclos político-econômicos é relevante para compreender o oportunismo político que pode estar atrelado a estes gastos. Visando buscar evidências destes ciclos nas unidades federativas do Brasil, no próximo capítulo será feita uma análise utilizando dados sobre gastos públicos com investimento e pessoal de 1995 a 2013.

4 UMA ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS DOS ESTADOS BRASILEIROS NO PERÍODO DE 1995 A 2013

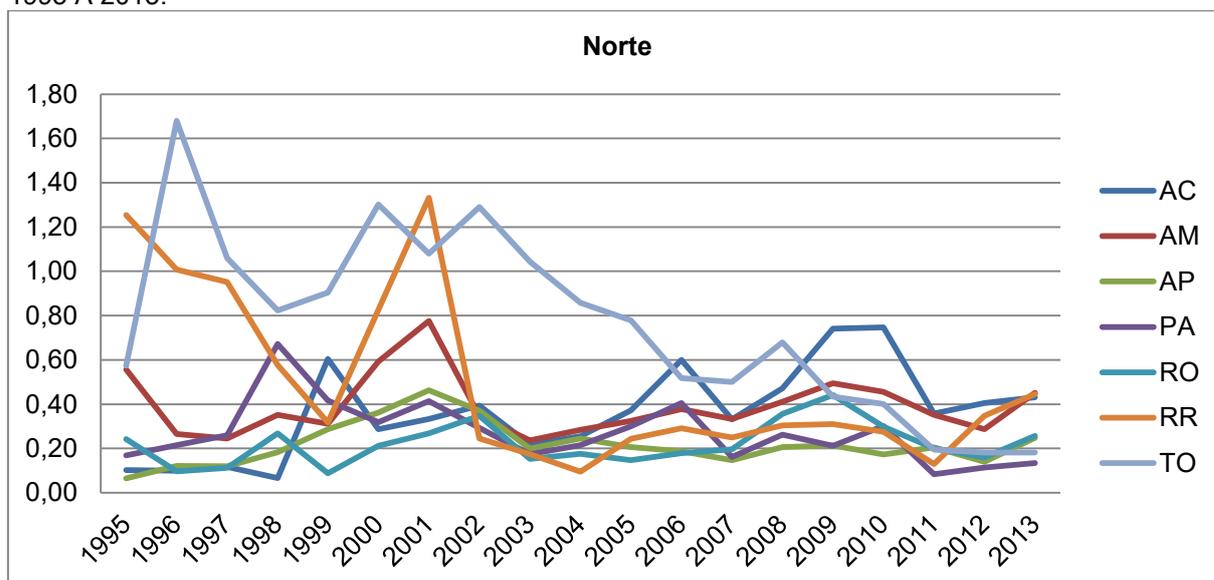
Para avaliar a existência de ciclos políticos nos estados brasileiros, no presente capítulo, é feita uma análise gráfica agrupando os estados e o Distrito Federal de acordo com sua região geográfica. Utilizou-se para a elaboração de tais gráficos os valores de investimento dividido por pessoal e encargos para cada unidade federativa de 1995 a 2013. Para o período analisado, os anos de eleição estadual correspondem a: 1998, 2002, 2006 e 2010.

Os dados utilizados tornam possível a verificação da efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a ações oportunistas em períodos eleitorais. Tal lei impõe um limite máximo para gastos com pessoal, sendo que, na esfera estadual, não pode ultrapassar 60% da receita corrente líquida de seu respectivo estado no período de um ano. Já para os gastos com investimento não há limitação, assim o governante é livre para elevar esse gasto. Na tentativa de reeleição ou de manter seus aliados no poder, o governante pode agir de forma oportunista, elevando o gasto com o investimento, porém não pode ultrapassar os limites dados ao gasto com pessoal. Deste modo, dividindo os gastos com investimento por pessoal, é possível verificar se esta relação sofreu alterações nos anos eleitorais, e constatar se apenas a limitação dos gastos com pessoal é suficiente para que a lei cumpra seu objetivo final.

Os estados do Norte são os que apresentam as maiores disparidades quanto ao nível dos gastos⁹, ainda assim, é possível observar (GRÁFICO 1) quedas no índice de gastos (relação gastos com investimento/pessoal) em anos pós-eleitorais em todos os estados. Mas, tal fenômeno não ocorreu no Acre e em Tocantins no ano de 1998, Rondônia em 2006, e no Amapá em 2010. A partir de 2002, quando a LRF efetivamente entra em vigor, encontrou-se tendências crescentes para o índice de gastos no Acre, Amazonas e Roraima. E tendências decrescentes no Amapá, Pará e Tocantins. Já Rondônia manteve a relação gastos com investimento/pessoal em uma tendência constante ao longo do tempo.

⁹ Todos os estados, bem como a tendência da relação de gastos de investimento sobre pessoal após implementação da LRF, podem ser analisados individualmente em apêndice.

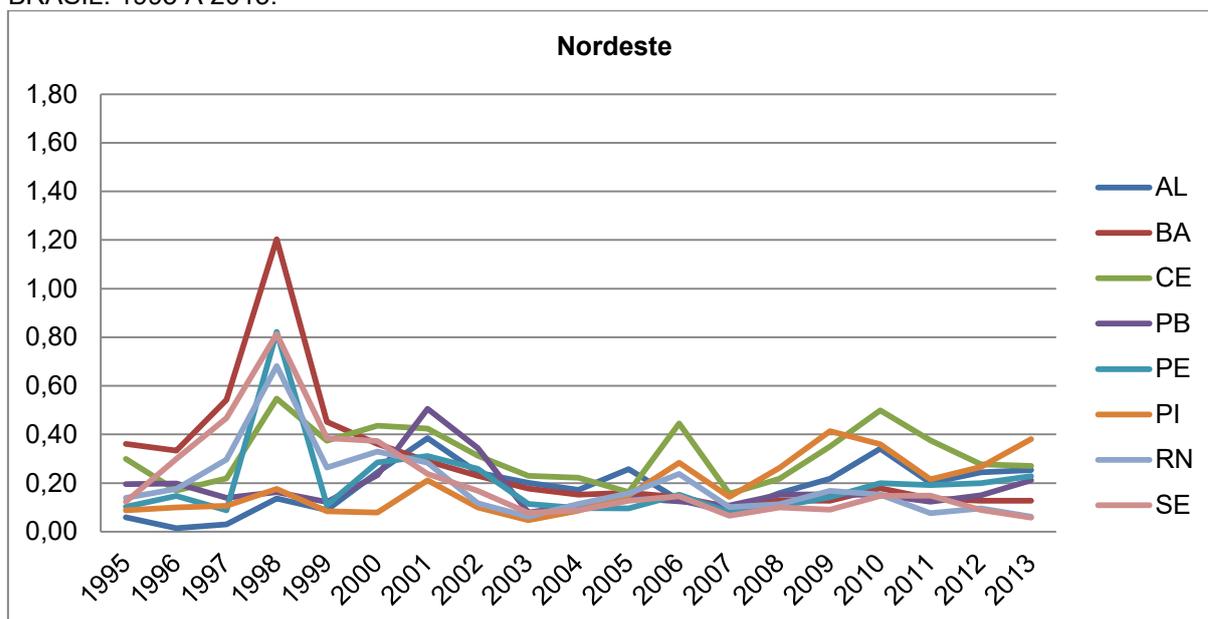
GRÁFICO 1- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO NORTE DO BRASIL: 1995 A 2013.



FONTE: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2016).

Os estados do Nordeste possuem comportamento similar em relação aos gastos, mantendo-se sob um mesma faixa de valores, como é possível observar no GRÁFICO 2. A redução do índice de gastos em anos pós-eleitorais, assim como ocorrido no Norte, supõe a existência de ciclos oportunistas. Tal fato não pôde ser observado apenas em 1998 no Maranhão, e em 2010 na Bahia. A maioria dos estados apresentou tendências crescentes na relação investimento/pessoal de 2002 a 2013, mas em três estados - Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte- esta relação se manteve constante. A Bahia foi o único estado a apresentar uma tendência decrescente.

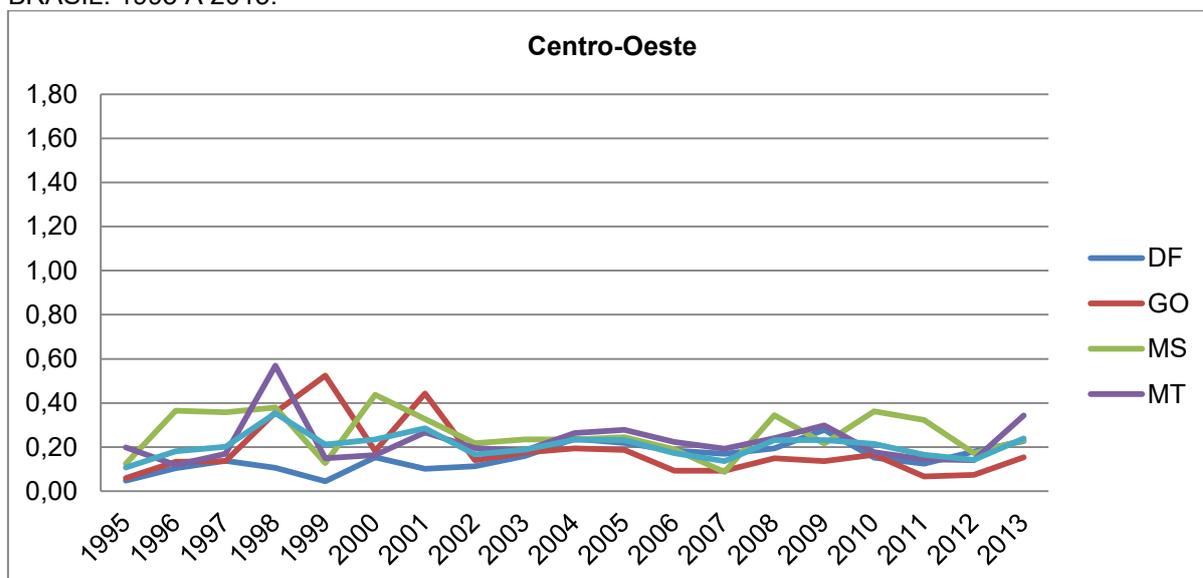
GRÁFICO 2- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO NORDESTE DO BRASIL: 1995 A 2013.



FONTE: Elaborado pelo autor com dados da STN (2016).

Quanto ao Centro-Oeste, também é possível observar dados concentrados em uma faixa. Entretanto, nesta região encontra-se o único estado em que a tendência cíclica não pode ser constatada na maioria dos anos eleitorais- Goiás, sendo possível observar uma queda no indicador em ano pós-eleitoral apenas em 2011. Este também foi o único a apresentar tendências decrescentes ao longo do período pós-vigência da LRF, assim como, somente o Mato Grosso do Sul apresentou tendências crescentes. Nos outros dois estados a relação apresentou-se constante ao longo do período. Também foi possível concluir com a análise gráfica que no Distrito Federal e no Mato Grosso do Sul não houve queda de gastos em 2003.

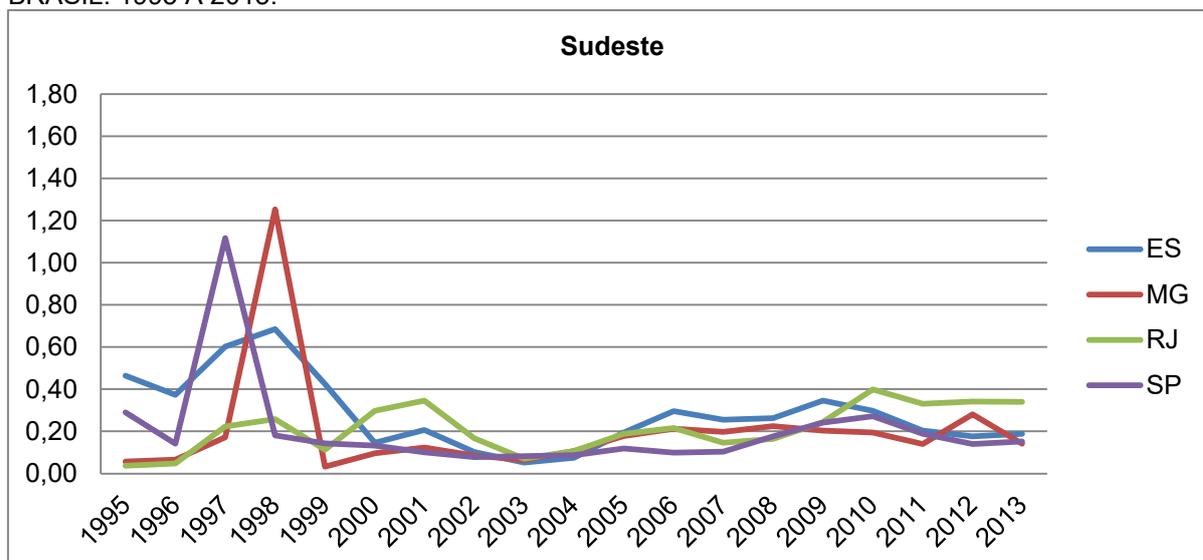
GRÁFICO 3- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO CENTRO- OESTE DO BRASIL: 1995 A 2013.



FONTE: Elaborado pelo autor com dados da STN (2016).

Na região sudeste (GRÁFICO 4), e na região sul (GRÁFICO 5), todos os estados expõe comportamento semelhante dentro de sua respectiva região. Para o Sudeste, pode-se observar que todos apresentam redução nos gastos em anos pós-eleitorais, indicando uma possível queda no investimento bem como a existência de ciclos político-econômicos. Este fato não ocorreu em São Paulo em 2003 e 2006, quando os dados se mantiveram constantes. Todos os estados da região apresentaram tendência crescente da relação investimento/pessoal.

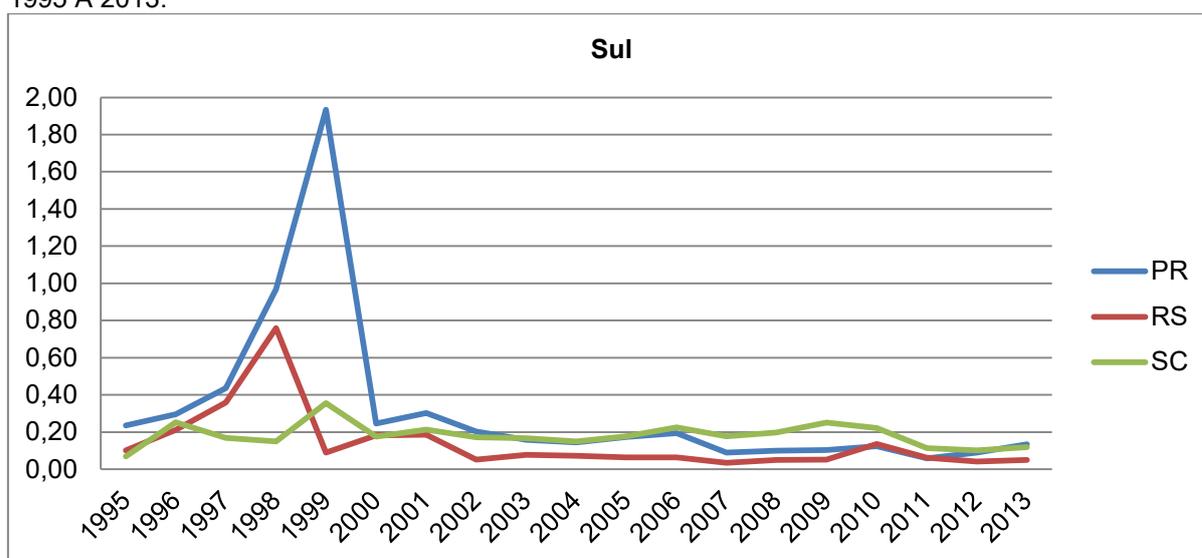
GRÁFICO 4- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO SUDESTE DO BRASIL: 1995 A 2013.



FONTE: Elaborado pelo autor com dados da STN (2016).

O Paraná, em 1999, apresentou o índice de gastos com valor mais alto de todos os estados. A partir de 2002, os estados da região sul se conservaram na mesma faixa de valores. Não houve redução de gastos em anos pós-eleitorais no Paraná e em Santa Catarina em 1998, e no Rio Grande do Sul em 2002. Todavia, o Paraná e Santa Catarina apresentam a relação investimento/pessoal com tendência decrescente enquanto o Rio Grande do Sul apresenta uma tendência constante.

GRÁFICO 5- RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL PARA OS ESTADOS DO SUL DO BRASIL: 1995 A 2013.



FONTE: Elaborado pelo autor com dados da STN (2016).

De acordo com a análise descritiva dos dados, há evidências de relação cíclica dos gastos com investimento em detrimento dos gastos com pessoal para todas as unidades federativas do país. É possível observar, que no período que antecede a LRF, a relação entre gastos com investimento/pessoal era mais dispersa. Após a lei entrar em vigor, há uma convergência desta relação para todos os estados analisados, onde a maioria se apresenta entre 0,00 e 0,40. Porém, este fato não pode ser observado no norte, onde mesmo após a implementação da LRF, a relação ainda é muito dispersa entre os estados. Além de que, alguns dos valores são bem superiores aos apresentados pelo resto do país. Também é notável, que os estados da região centro-oeste possuem os menores valores na relação investimento/pessoal no período que antecede a lei, sofrendo poucas alterações ao convergir para a mesma faixa em que se encontra grande parte dos estados após a mesma entrar em vigor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito principal deste estudo foi verificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal conseguiu atingir seu objetivo de acabar com o oportunismo político, abordando os 26 estados do país e o Distrito Federal. Entende-se que sem oportunismo político não haveriam ciclos político-econômicos. A partir de dados sobre gasto com investimento e com pessoal, analisou-se o comportamento dos estados no período de 1995 a 2013, com enfoque nos anos eleitorais (1998,2002,2006,2010) e nos anos pós-eleitorais.

Para grande parte dos estados e na maioria dos anos, foi possível observar um aumento do indicador de gastos (relação investimento/pessoal) seguido de uma queda no ano pós-eleitoral. A maior disparidade ocorreu com Góias, sendo este o único estado em que se identificou comportamento cíclico oportunista apenas em 2011, com uma queda no indicador. Foi possível identificar diferenças quanto ao comportamento da relação ao longo do tempo, pois, alguns estados apresentaram ciclos constantes, outros crescentes, e outros decrescentes no decorrer do período analisado. Assim, sem a limitação do investimento, de modo geral a LRF não conseguiu atingir o objetivo que se propõe.

Outra importante constatação, é que, diferentemente do abordado pela literatura, os ciclos não surgem devido ao fato dos eleitores fazerem suas escolhas baseando-se no *trade-off* inflação/desemprego, mas sim da discricionariedade. A falta de restrições em gastos representativos no ambiente econômico torna-o favorável aos políticos oportunistas.

A relação entre gasto público e crescimento econômico não pode ser afirmada como positiva e tão pouco como negativa. Um efeito positivo ou negativo sobre o crescimento econômico está, e muito, atrelado à natureza de tal gasto, bem como a especificidades de cada região. Elevar gastos para atingir objetivos políticos, provavelmente, não representará efeitos positivos sobre o crescimento econômico, ainda mais por ser seguido de quedas- como mostrado no estudo realizado no capítulo 3.

REFERÊNCIAS

- ARRAES, R. A.; TELLES, V. K. Endogeneidade versus exogeneidade do crescimento econômico: uma análise comparativa entre nordeste, Brasil e países selecionados. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.31, n. especial, p. 754-776. 2000.
- DICK, W.G. Authoritarian versus nonauthoritarian approaches to economic development. **Journal of Political Economy**, v.82, p. 817-827. 1974.
- DIVINO, J. A.; SILVA JUNIOR, R. L. S. da. Composição dos gastos públicos e crescimento econômico dos municípios brasileiros. **Revista Economia**, Brasília, v.13, n.3, p. 507-528, set./dez. 2012.
- FERREIRA NETO, J.; FONTES, R.; LIMA, J. E. de. **Teoria dos ciclos políticos-econômicos: um estudo empírico para Minas Gerais**. 11 p. [200?].
- FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2, p. 131-149, abril/junho. 1999.
- FINDLAY, R. The new political economy: its explanatory power of the LDCs'. **Economics and Politics**, v. 2, p. 193-221. 1990.
- GALENSON, W. Introduction. In: _____. **Labour and economic development**. New York: Wiley. 1959.
- GONÇALVES, R. da R.; BRAATZ, J.; FOCHEZATTO, A. **Composição do gasto público estadual e crescimento dos municípios gaúchos- uma análise em painel**. 18 p. Artigo - Programa de Pós Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, RS, [2015?].
- GRIER, K.; TULLOCK, G. An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980. **Journal of Monetary Economics**, v. 24, p. 259-276. 1989.
- HUNTINGTON, S.P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press. 1968.
- HUNTINGTON, S.P.; DOMINGUEZ, J.I. Political development. In: GREENSTEIN, F.I & POLSBY, N. W. **Handbook of political science**, v.3. Reading: Addison-Wesley.
- KORMENDI, R. C.; MEGUIRE, P. G. Macroeconomic determinants of growth. **Journal of Monetary Econometrics**. v. 16, p. 141-163. 1985.
- LUCAS, R. On the Mechanics of Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, Vol. 22, n.1, p.3-42. 1988.
- MARSH, R.M. Does democracy hindereconomic development in the late-comer developing ntion? **Comparative Social Research**, v.2, p. 215- 248. 1979.
- NORDLINGER, E.A. Soldiers in MUFTI: the impact of military rule upon economic and social changes in the non-western states. **American Political Science Review**, v. 4, p.1131-1148. 1970.

NORTH, D.C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

OLSON JUNIOR, M. Autocracy, democracy and prosperity. In: ZECKHAUSER, R.J. **Strategy and choice**, p. 131-157. Cambridge, MA: MIT Press. 1991.

PREUSSLER, A. P. S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. 92 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

PRZEWORSKI, A. The state and the economy under capitalism. **Fundamentals of Pure and Applied Economics**, v.40, Chur, Suíça: Harwood Academic Publishers. 1990.

RAO, V. Democracy and economic development. **Studies in Comparative International Development**, v. 19, n. 4, p.68-81. 1984.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos estados brasileiros. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, out./dez. 2007.

ROMER, P. Endogenous Technological Change. **Journal of Political Economy**, v. 98, n.5, p.S71- S102. October. 1990.

_____. Increasing Returns and Long-Run Growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, n.5, p.1002-37. 1986.

SALVATO, M.A; ANTUNES, P.C.; ARAUJO JUNIOR, A.F.de; SHIKIDA, C. D. **Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006**. 21 p. [2006?].

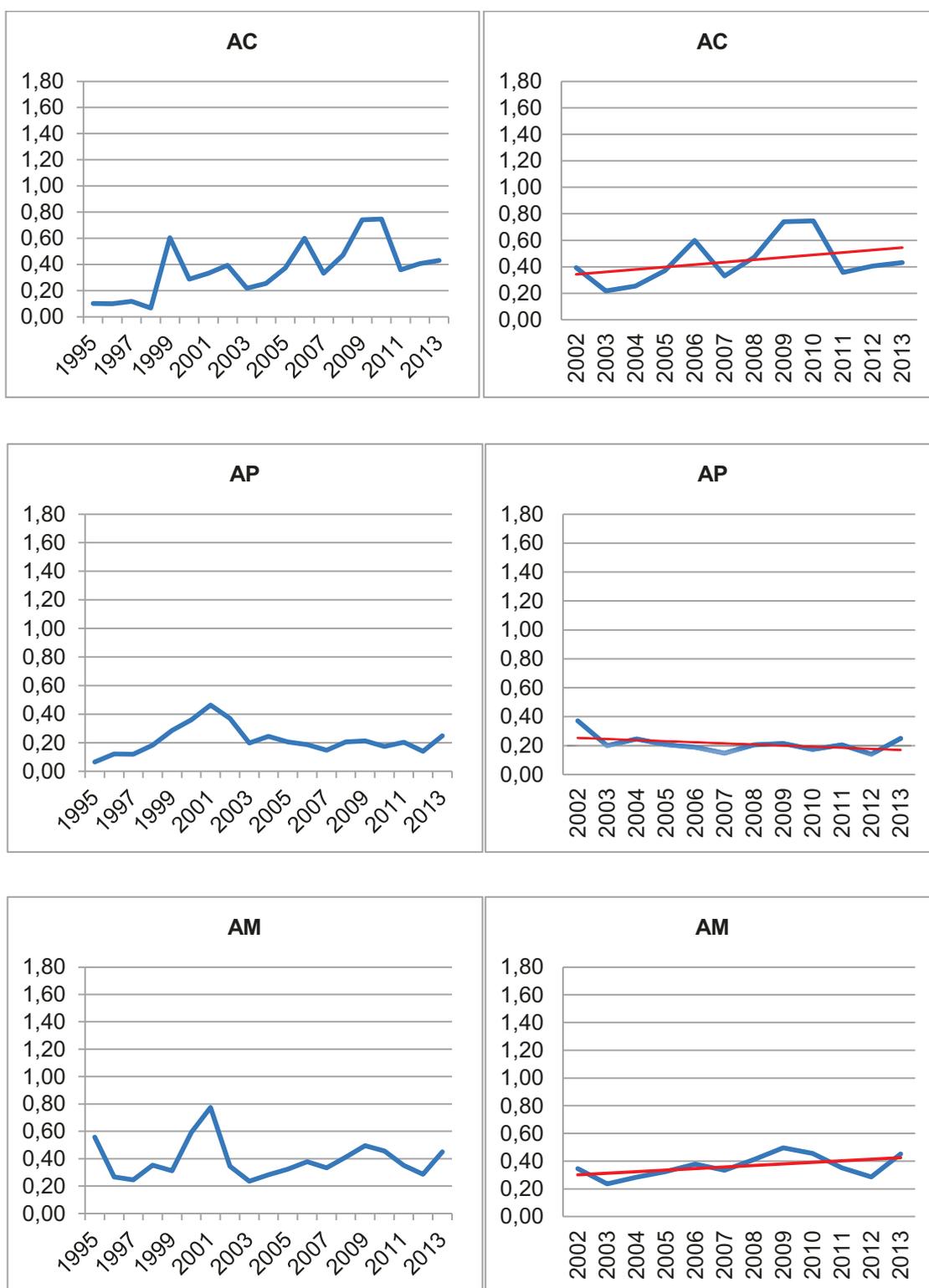
SCHEWEINITZ JUNIOR, K. Industrialization, labour controls and democracy. **Economic Development and Cultural Change**, v.7, p. 385-404. 1959.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Banco de dados do FINBRA- 1995 a 2013. 2016.

SILVA, L. D. C. da; CRUZ, M. S. da; IRFFI, G. Gastos públicos e crescimento econômico: uma análise para os municípios paraibanos. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.44, n.3, p. 741-760, jul./set. 2013.

SUMMERS, R.; HESTON, A. A new set of international comparisons of real product and price levels. Estimates for 130 countries. **Review of Income and Wealth**, v. 34, p. 1-25. 1988.

APÊNDICE 1- GRÁFICOS DA RELAÇÃO INVESTIMENTO/PESSOAL (1995-2013) E GRÁFICOS COM LINHA DE TENDÊNCIA PARA A MESMA RELAÇÃO APÓS 2002 POR ESTADO BRASILEIRO.¹⁰



¹⁰ Todos os gráficos apresentados em apêndice foram elaborados com dados da STN (2016).

