UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIELA GIACOMONI ZEMANN

GASTOS PÚBLICOS E CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 150 MIL HABITANTES

CURITIBA

2014

GABRIELA GIACOMONI ZEMANN

GASTOS PÚBLICOS E CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 150 MIL HABITANTES

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia, no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
Orientador: Professor Fernando Motta Correia

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

GABRIELA GIACOMONI ZEMANN

GASTOS PÚBLICOS E CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 150 MIL HABITANTES

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Economista no curso de graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

_____
Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Orientador - Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

_____
Prof. Dr. Denise Maria Maia - Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

_____
Prof. Dr. Iara Vigo de Lima - Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Curitiba, 02 de dezembro de 2014

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, em especial minha filha Ana Sophie, minha mãe Vania, meu pai Celso e minha irmã Mariana que me apoiaram em todos os momentos e que, de alguma forma, fizeram parte de todas as minhas conquistas e realizações pessoais e profissionais.

Ao meu namorado Philippe e toda a sua família pela força e compreensão em toda a minha jornada acadêmica.

A todos os meus amigos pelo apoio e, principalmente, por me proporcionaram momentos de alegria, os quais ajudaram a tornar essa jornada mais leve.

Ao meu orientador Professor Doutor Fernando Motta Correia por todo aprendizado e auxilio.

E, por fim, agradeço a Deus por tudo o que sou e tenho.

RESUMO

O objetivo desse trabalho, através da análise dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), é avaliar se Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) minimizou a ocorrência dos ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses acima de 150 mil habitantes. A hipótese que norteia a pesquisa é que uma vez que a LRF não definiu regras claras para o gasto com investimentos, os ciclos políticos continuam ocorrendo mesmo após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os principais resultados mostram que a LRF pode ter surtido algum efeito no que diz respeito à transparência de gestão orçamentária no Paraná, porém, ao não definir regras claras em relação ao nível de gasto com investimentos, a mesma deixou margens para que os *policymakers* consigam realocar seus gastos, de forma que continue acontecendo o oportunismo político pelos mesmos.

Palavras chave: Ciclos político-econômicos, gastos públicos, municípios paranaenses.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - MÉDIA ANUAL DA RELAÇÃO ENTRE GASTO INVESTIMENTO/ GASTO PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES EM ANÁLISE

GRÁFICO 2 - COMPORTAMENTO DO INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICIPIOS PARANAENSES

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPORTAMENTO DO INDICADOR ENDIVIDAMENTO COM RELAÇÃO À ALOCAÇÃO DOS GASTOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES.

QUADRO 2 – RELAÇÃO ENTRE ALOCAÇÃO DOS GASTOS NOS MUNICIPIOS PARANAENSES E O PAGAMENTO DOS JUROS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA DO MUNICIPIO.

QUADRO 3 – RELAÇÃO ENTRE O GASTO PESSOAL COM O NÍVEL DE ENDIVIDAMENTOS DOS MUNICIPIOS.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....09

2. CICLOS POLITICO-ECONÔMICOS: UMA SÍNTESE DA TEORIA.....11

3. GASTOS PÚBLICOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....15

4. ANÁLISE DOS INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS NOS MUNICIPIOS PARANAENSES.....17

4.1. ALOCAÇÃO DOS GASTOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: EVIDÊNCIA DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS.....18

4.2. COMPORTAMENTO DO INDICADOR DO NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES.....19

4.3. RELAÇÃO ENTRE A ALOCAÇÃO DOS GASTOS COM A DÍVIDA ATIVA DOS MUNICÍPIOS.....20

4.4. RELAÇÃO ENTRE A ALOCAÇÃO DOS GASTOS COM O PAGAMENTO DA AMORTIZAÇÃO E JUROS DA DÍVIDA.....22

4.5. RELAÇÃO ENTRE GASTO PESSOAL COM A DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO.....24

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....27

1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1950 começaram a surgir os primeiros estudos relacionados ao oportunismo político e, em meados de 1970, surgiram então os primeiros modelos do que ficou conhecido como a teoria dos ciclos político-econômicos. Tais modelos incorporam a hipótese de que o desempenho da economia exerce influencia direta no resultado das eleições. Dessa maneira, dificilmente um político iria implementar uma medida restritiva, a partir do uso dos instrumentos orçamentários, mesmo que necessária, nas vésperas de uma eleição.

Em geral, a literatura sugere que a teoria dos ciclos políticos está divida em modelos clássicos, que são baseados em expectativas adaptativas e subdivididos entre ideologias oportunistas e partidárias; e em modelos racionais que, por sua vez, são baseados em expectativas racionais e seguem a mesma subdivisão dos modelos clássicos.

A grande questão em debate é a respeito de quais são as conseqüências desse efeito-eleição na estabilidade econômica e no comportamento de algumas variáveis.

No Brasil, com a promulgação da constituição de 1988, os municípios brasileiros ganharam maior autonomia na gestão orçamentária, causando uma maior aleatoriedade de gestão entre os municípios. A falta de transparência nas contas públicas, o aumento dos gastos sem contrapartida de receitas e o aumento no nível de endividamento dos municípios criaram margens para que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fosse promulgada.

A LRF estabeleceu regras orçamentárias para os municípios, as principais normas estabelecidas são a limitação do gasto pessoal em até 60% da receita corrente, a consolidação de um limite superior para a relação entre divida consolidada e receita corrente liquida e ainda proibiu os chamados “pacotes emergências”, ou seja, os empréstimos feitos para honrar as despesas correntes. Ao estabelecer essas regras, a LRF tinha como objetivo trazer maior transparência e responsabilidade fiscal para as esferas subnacionais, garantir o pagamento dos juros da dívida dos municípios, além de tentar acabar com a ocorrência dos ciclos político-econômicos.

Em contrapartida, para a rubrica de gastos com investimentos não foram definidas regras claras na LRF. A ausência dessas regras produz margens para que possam ocorrer realocações orçamentárias, de forma que os *policymakers* possam se beneficiar politicamente. Espera-se que com a essa realocação dos gastos de forma oportunista, para trazer maior visibilidade para o governo, político aumenta o nível de investimentos nos anos eleitorais em contrapartida deixa de honrar os compromissos da dívida.

O objetivo desse trabalho, através da análise dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), é avaliar se Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) minimizou os efeitos dos ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses acima de 150 mil habitantes. A hipótese que norteia a pesquisa é que uma vez que a LRF não definiu regras claras para o gasto com investimentos, os ciclos políticos continuam ocorrendo mesmo após a implementação da LRF.

Para tal análise, foram escolhidos os municípios paranaenses com população superior a 150 mil habitantes, devido à maior autonomia orçamentária no âmbito de receitas. O período de análise é 1999 - 2011, uma vez que a LRF foi promulgada em 4 de maio de 2000. O estudo será feito em especial para os anos de eleições municipais, ou seja, os anos de 2000, 2004 e 2008. Serão analisados secundariamente também os anos de eleição presidencial (2002, 2006 e 2010).

Este trabalho está divido em cinco partes sendo a primeira esta introdução, o segundo capitulo discute os modelos teóricos dos ciclos político-econômicos, em suas principais vertentes. O terceiro capítulo trata da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil e seus impactos nos orçamentos públicos. No quarto capítulo há uma análise dos dados municipais paranaenses e, por fim, algumas considerações finais a respeito dos resultados encontrados.

2. CICLOS POLITICO-ECONÔMICOS: UMA SÍNTESE DA TEORIA.

Os estudos a respeito do comportamento dos responsáveis pela política econômica em relação ao calendário eleitoral começaram a ser desenvolvidos a partir do trabalho publicado por Downs (1957). Segundo o autor todos os partidos políticos em uma democracia são iguais e agem de maneira racional, a fim de potencializar seu desempenho político-eleitoral, e não com o propósito de maximizar o "bem-estar social" como esperado pela sociedade (FIALHO, 1999; PREUSLER; PORTUGAL, 2002).

A partir da critica de Downs, em meados dos anos 1970, se iniciaram então o desenvolvimento das teorias dos ciclos político-econômicos, as quais relacionam as decisões tomadas pelos *policymakers* aos eventos políticos. A bibliografia sugere que a teoria dos ciclos político-econômicos se divida em modelos clássicos, os quais são baseados nas expectativas adaptativas, e em modelos racionais, fundamentados a partir das expectativas racionais. Por sua vez, os modelos clássicos e racionais são subdivididos em modelos oportunistas e partidários (NETO; FONTES; LIMA, 2004).

O Modelo Clássico Oportunista sugere que há um *trade-off* macroeconômico entre inflação e desemprego que é mostrado pelo curva de Philipps. Tendo em vista que os *policymakers* tem total controle sobre as políticas econômicas, é possível então que o tomador de decisões escolha o nível desejado de inflação e desemprego. Então, segundo Nordhaus[1] (1975, apud, FIALHO, 1999) o que acontece é uma expansão econômica no período pré eleitoral, provocado por políticas econômicas expansionistas, o que resulta no crescimento econômico, no aumento da demanda agregada e na diminuição do desemprego às custas de uma pressão inflacionária. Após o período eleitoral há sucessivos aumentos de inflação, o que leva a imposição de medidas contracionistas que diminuem a demanda agregada e aumentam o desemprego novamente. Esse modelo é baseado em expectativas adaptativas, então os eleitores são considerados míopes em relação aos acontecimentos passados e não conseguem enxergar esse *trade-off* e o ciclo

[1] NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, v. 42, p.169-90, 1975.

político, então ficam a margem de cometer erros sistemáticos de previsão. (FIALHO, 1999; PREUSLER; PORTUGAL, 2002; NETO; FONTES; LIMA, 2004).

O Modelo Clássico Partidário mantém as suposições da existência do *trade-off* demonstrado pela curva de Philipps, a capacidade dos *policymakers* de total controle dos instrumentos de política econômica e as expectativas adaptativas. Porém, as decisões tomadas pelos políticos são influenciadas pelos partidos que os mesmos fazem parte. Conforme NETO; FONTES e LIMA (2004, p. 4) "cada partido é formado por pessoas com as mesmas ideologias e essa ideologia partidária associada à Teoria dos Ciclos Políticos determina a forma pela qual o governo age". Segundo Hibbs, citado em Preusler (2001), a escolha dos eleitores serão afetadas pelo partido do candidato conforme suas preferências e interesses. Hibbs[2] (1977, apud, FIALHO, 1999, p. 135) constatou que, nas palavras de Fialho (1999, p. 135):

> A classificação de preferência dos partidos em relação às metas de política econômica indica que governos "progressistas" ou socialistas parecem ser mais avessos ao desemprego e menos a inflação.[...] Governos mais conservadores demonstram mais preocupação com as expectativas inflacionárias.

Portanto, é possível prever as ações do governo conforme suas ideologias partidárias, assim há um indicio de existência de ciclos político-econômicos a partir das ideologias de cada partido conforme seu "posicionamento".

Com o surgimento da idéia das expectativas racionais na década de 80, surgiu uma nova óptica na teoria dos ciclos político-econômicos, os Modelos Racionais, que também são divididos entre oportunistas e partidários. O Modelo Racional Oportunista elaborado por Rogoff[3] (1990, apud, NETO, FONTES E LIMA, 2004), com base nas expectativas racionais, propõe que os *policymakers* nos anos eleitorais aumentam as despesas públicas de forma exorbitante, aumentam principalmente as transferências correntes e os gastos com obras e projetos que tragam visibilidade para o seu mandato, e ainda cortam impostos. No ano seguinte as eleições, o governo contrai os gastos e aumenta os impostos novamente. Dessa maneira, os *policymakers* criam uma vantagem temporária resultado da assimetria de informações entre eleitores e governo, dessa forma os eleitores mesmo que

[2] HIBBS, D. Political Parties and Macroeconomic Policy **American Political Science Review**, v.71, p.1467-87, 1977.
[3] ROGOFF, Kenneth. Equilibrium Political Budget Cycles. **American Economic Review**, v.80 , n.1 , p.21-36, 1990.

racionais não conseguem mensurar perfeitamente a competência e avaliar o desempenho do governo. Segundo Rogoff (1990) ainda, somente os governantes competentes conseguem aumentar os gastos e diminuir os impostos, sem que os eleitores percebam a ocorrência de um ciclo político.

Por fim, com a inclusão das expectativas racionais nos modelos partidários, há a necessidade de reformular os modelos tradicionais, pois a suposição de que os partidos conseguem manter um nível de inflação e desemprego desejado no curto prazo é derrubada com a implementação das expectativas racionais no modelo. Dentre os trabalhos que buscaram incluir as expectativas racionais nos modelos partidários de ciclo político, destaca-se o trabalho de Alesina [4] (1987, apud, PREUSSLER; PORTUGAL, 2002, p. 7) que foi explicado por Preussler e Portugal (2002, p. 7):

> O modelo elaborado por Alesina (1987) considera que o governante tenha pleno controle sobre os instrumentos de política econômica, o que o possibilita escolher o nível de inflação de sua preferência, implementando a ideologia do partido. Os trabalhadores negociam seus salários de forma sincronizada pelo período de um ano, visando obter um reajuste nominal que mantenha o seu poder de compra. Nos anos de eleição, como há a incerteza quanto ao futuro político, os trabalhadores irão acertar seus contratos salariais para o próximo período levando em consideração apenas as probabilidades de vitória de cada partido, perfeitamente observáveis através das pesquisas realizadas pelos órgãos especializados, sendo as informações sobre o desempenho da economia no passado totalmente irrelevantes. Portanto, a taxa de crescimento do salário nominal antes das eleições será determinada pela taxa de inflação esperada, estimada a partir das taxas de inflação esperadas dos partidos, ponderadas pelas chances de vitória de cada um.

Essa reformulação feita por Alesina (1987) sugere que as políticas econômicas adotadas pelos *policymakes*, na intenção de maximixar seu desempenho político-eleitoral, só teriam efeitos se surpreendessem os agentes econômicos, ou seja, os eleitores, caso contrário não fariam efeito algum, pois os agentes já teriam tomado as medidas preventivas.

Observa-se pela literatura apresentada que a teoria do ciclo político-econômico faz discussões num ambiente macroeconômico, ao passo que o *trade-off* se restringe às variáveis crescimento econômico e inflação. No caso do Brasil observa-se que, a partir das características do sistema federativo e associado com a

[4] ALESINA, A. Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game. **Quaterly Journal of Economics**, v.102, p.651-78, 1987.

imposição de regras com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, há um espaço de investigação para os diversos entes federativos, como no caso dos municípios.

3. GASTOS PÚBLICOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL.

O sistema atual federativo, redesenhado pela constituição de 1988, é caracterizado pela descentralização fiscal e um fortalecimento das responsabilidades das esferas municipais, possibilitando uma maior execução de políticas públicas, como investimentos em saúde, infraestrutura e educação por meio do município.

Com o aumento da autonomia na gestão orçamentária dos municípios, cresceu a aleatoriedade de gestão, gerando maiores dificuldades de controle de gastos públicos, de transparência da gestão pública e principalmente, do nível de endividamento das cidades. Buscando o maior controle dos gastos públicos e maior transparência de gestão pública foi promulgada, em 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF é um conjunto de leis a respeito das finanças públicas que incide sobre todas as esferas de governo, com o objetivo de regulamentar as finanças públicas. As principais regras impostas pela LRF foram explicitas por SANTOLINE; REIS e JAYME JR. (2009, p. 896):

> No âmbito mais geral, a LRF estipulou para os Estados e Municípios um limite superior para gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida. Para evitar o endividamento excessivo, também estipulou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente. Além disso, definiu metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento. Estabeleceu, ainda, mecanismos de controle de finanças públicas em anos eleitorais e proibiu socorro financeiro entre a união e os governos subnacionais, além de estabelecer punições caso as normas estabelecidas não sejam cumpridas.

É notável que a Lei de Responsabilidade Fiscal se preocupou em definir regras e limites para as rubricas de gasto com investimento e dívida do município, porém para não há nenhuma norma a respeito do gasto com investimentos na LRF.

Apesar de ter definido regras rígidas a respeito do nível de gasto com pessoal e exigir relatórios periódicos orçamentários, que aumentam a transparência da gestão pública, o principal objetivo da LRF é controlar o nível de endividamento dos entes federativos, para romper o circulo vicioso dos pacotes emergenciais para ajudar governos em dificuldades e para que não ocorram os ciclos políticos. Confirmando esse objetivo, expõe Giuberti (2005, p. 7):

> A LRF instituiu a chamada “Regra de Ouro”, na qual os entes ficam proibidos de contratar empréstimos para fazer frente a despesas correntes, ou seja, o montante de operações de crédito em cada exercício fica limitado ao montante da despesa de capital.

Caso não sejam cumpridas as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o ente federativo responsável arcará com as sanções institucionais estabelecidas. Essa punição depende da norma infringida, mas pode ir desde a suspensão das transferências voluntárias da união até corte da contratação e obtenção de crédito. O responsável desse ente também sofre sanções, que podem ser multas ou perda de cargo, podendo chegar até a prisão. (SANTOLINE; REIS e JAYME JR. 2009).

Ao estabelecer as regras e as punições, a LRF espera que o nível de endividamento de todos os entes federativos diminua e ocorra um ajuste orçamentário permanente, de forma que aumente a disponibilidade de recursos para investimentos que promovam o desenvolvimento social e econômico. (GIUBERTI, 2005).

É notável que a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu regras bem claras para as variáveis gasto com pessoal e dívida ativa, porém, ela não se preocupou em regrar o nível de gastos com investimentos. A grande questão são as conseqüências que a falta de regras para essa variável pode causar na gestão orçamentária. No próximo capitulo, será feita a análise de dados que buscam evidenciar essas conseqüências.

4. ANÁLISE DOS INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS NOS MUNICIPIOS PARANAENSES.

O presente capítulo busca fazer uma análise comparativa entre os anos de 1999 a 2011 sobre o desempenho da relação de quatro variáveis nos municípios paranaenses: a dívida ativa, o gasto com pessoal, o gasto com investimento e o pagamento dos juros e amortização da dívida, a fim de mostras indícios da existência dos ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses, mesmo após a implementação da LRF. Os dados a respeito dos gastos e sobre a divida dos municípios utilizados nesse trabalho foram coletados junto ao órgão Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA) – e junto ao Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN. Serão utilizados na análise somente os municípios paranaenses com a população superior a 150 mil habitantes, devido à menor dependência desses as transferências correntes provenientes da união (fundo de participação do município), são eles: Cascavel, Colombo, Curitiba, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina, Maringá, Ponta Grossa e São José dos Pinhais.

As primeiras análises feitas são a relação entre a alocação dos gastos públicos, entre pessoal e investimento; e o comportamento do nível de endividamento dos municípios. A segunda análise feita é o comportamento da dívida ativa dos municípios frente à alocação dos gastos. A terceira análise feita é a relação entre a alocação dos gastos públicos em detrimento do pagamento dos compromissos da dívida pelos municípios. A quarta, e ultima, análise feita é a relação entre o percentual gasto com pessoal e o valor da dívida dos municípios. Vale ressaltar que os anos de eleição municipal foram: 2000, 2004 e 2008, e de eleição presidencial foram: 2002 2006 e 2010.

4.1 ALOCAÇÃO DOS GASTOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: EVIDÊNCIA DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS.

Segundo a teoria dos ciclos político-econômicos, já mencionados neste trabalho, há uma tendência dos governantes aumentarem o nível de investimentos nos anos de eleição, para trazer visibilidade para o seu mandato, e reduzirem esses gastos nos anos seguintes as eleições. No gráfico 1, é apresentado a média anual, entre os municípios paranaenses selecionados para pesquisa, da relação entre gasto investimento/gasto pessoal para o período de 1998 a 2011. O período observado captura 6 anos de eleição, entre eleições municipais e eleições presidenciais/estaduais. O gráfico 1, apresenta linhas verticais associadas aos anos de eleição municipal e presidencial/estadual (2000,2002,2004,2006,2008 e 2010). É possível verificar, comparativamente aos anos de eleição municipal em detrimento aos anos de eleição presidencial/estadual que a relação observada (a relação entre gasto investimento/pessoal) se expande nos anos de eleição municipal e decresce nos anos de eleição presidencial/estadual.

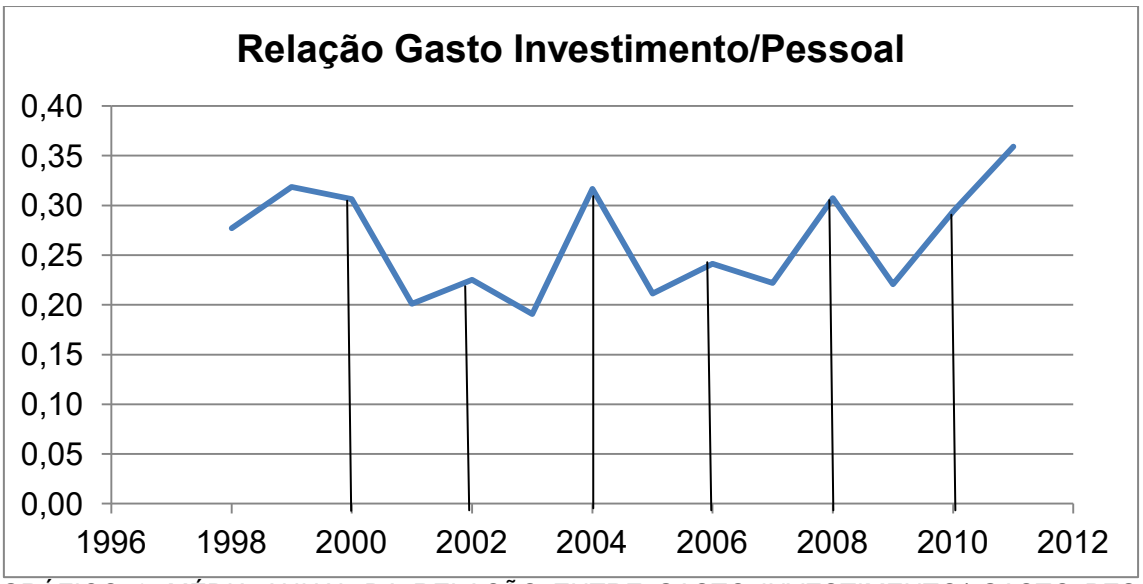


GRÁFICO 1: MÉDIA ANUAL DA RELAÇÃO ENTRE GASTO INVESTIMENTO/ GASTO PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES EM ANÁLISE. Fonte: Autor. Dados: FIMBRA e SISTN.

É possível notar que há indícios que apontam a existência de um oportunismo político por meio dos governantes nos municípios paranaenses em análise, ou seja, há evidencias de que possam estar ocorrendo ciclos político-econômicos nesses municípios.

4.2. COMPORTAMENTO DO INDICADOR DO NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES.

Com a promulgação da lei de responsabilidade fiscal, é de se esperar uma diminuição no nível de endividamento dos municípios. Então, no gráfico 2, é apresentado a média anual, entre os municípios paranaenses em análise, do comportamento do indicador do endividamento, dado pela relação entre dívida ativa/receita corrente liquida. O gráfico compreende o período entre 1999 e 2011. Nesse indicador foi excluído o ano de 1998 por dificuldades em encontrar dados a cerca da dívida ativa da maioria dos municípios paranaenses nesse ano.

O gráfico 2, nos mostra que o nível de endividamento do municípios paranaenses em análise apresentava uma tendência crescente no período que antecedeu a edição da LRF. Após a implantação da lei, houve uma pequena queda do indicador de endividamento em detrimento ao período que anterior. Contudo, essa melhora que ocorreu nesse indicador, se manteve apenas nos primeiros anos após a promulgação da LRF. A partir de 2005 o nível de endividamento dos municípios em análise, se expandiu em grandes proporções, tornando praticamente irrelevante o baixo nível que o indicador apresentou nos primeiros anos da lei de responsabilidade fiscal.

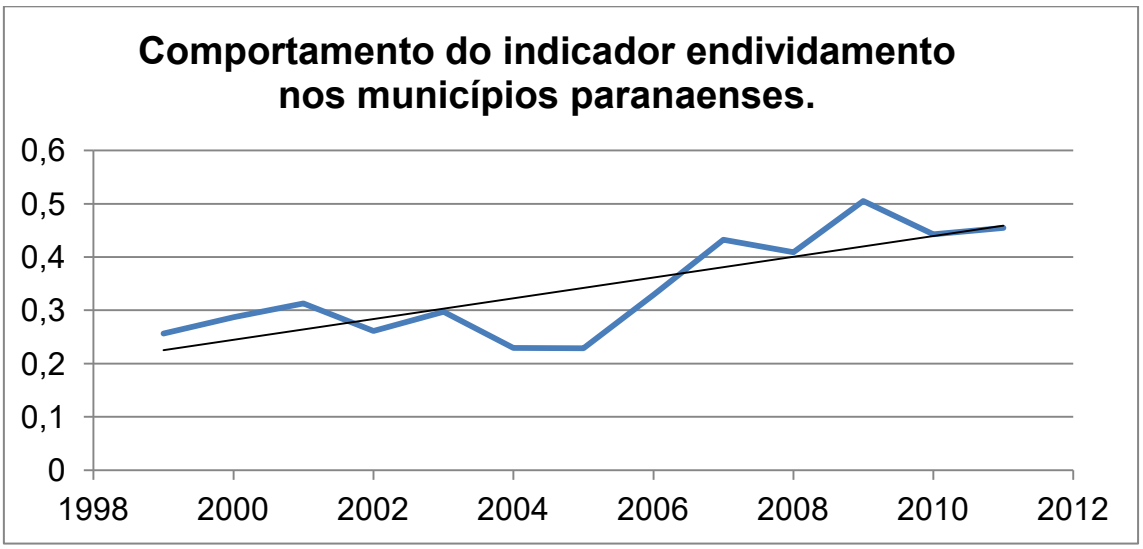


GRÁFICO 2: COMPORTAMENTO DO INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICIPIOS PARANAENSES. Fonte: Autor. Dados: FIMBRA e SISTN.

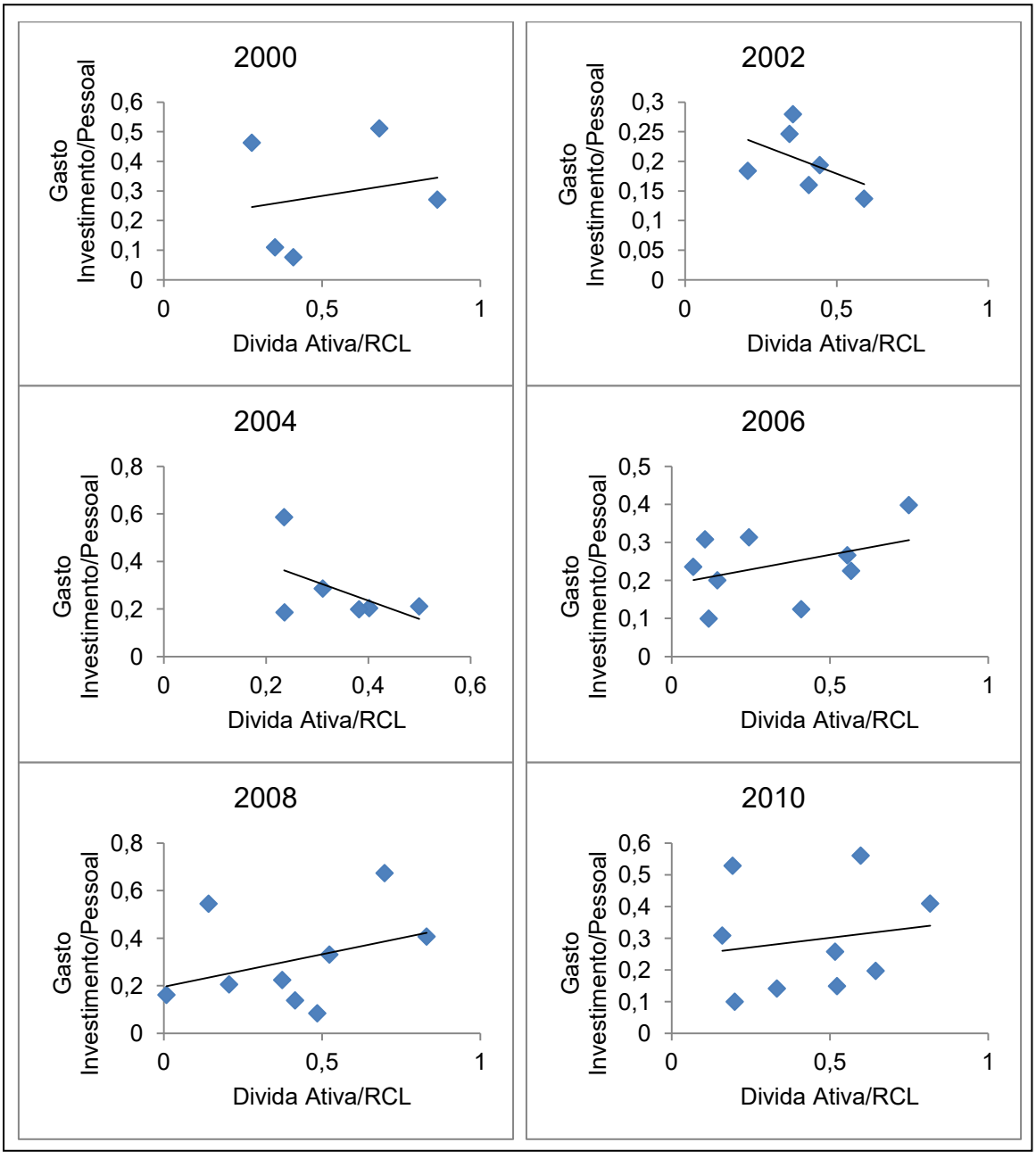
Em geral, se observa uma tendência de crescimento no indicador de endividamento dos municípios paranaenses, como mostra a linha de tendência no gráfico 2. Uma possível explicação para tal acontecimento é de que a LRF não deixou regras claras com relação ao pagamento dos juros e amortização da divida, apenas limitou a divida do município a proporção de 1,2 vezes a receita corrente liquida do mesmo. Dessa maneira, os prefeitos dos municípios tem margens para realocar os seus gastos, desde que respeitem as regras da lei de responsabilidade fiscal, o que está resultando em um acumulo crescente do montante da divida, como mostra o gráfico 2.

4.3. RELAÇÃO ENTRE A ALOCAÇÃO DOS GASTOS COM A DÍVIDA ATIVA DOS MUNICÍPIOS.

Dado o comportamento cíclico observado no gráfico 1, que mostra a alocação dos gastos nos municípios paranaenses em análise, e a tendência crescente do indicador de endividamento desses mesmos municípios, observada no gráfico 2, agora será feita uma análise entre a relação dessas variáveis. No quadro 1 são apresentados gráficos anuais que mostram a relação entre o comportamento do indicador endividamento dos municípios paranaenses e a alocação dos gastos entre investimentos e pessoal. Os gráficos contemplam apenas os anos de eleição municipal e de eleição presidencial/estadual (2000, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010), pois são os anos de interesse nesse trabalho, para observar o comportamento das variáveis.

Os dados a respeito dos gastos com investimentos e gastos com pessoal utilizados na construção dos gráficos inseridos no quadro 1, foram coletados junto a Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FIMBRA). Enquanto os dados a respeito da dívida ativa dos municípios e a sua respectiva receita corrente liquida, foram coletados junto a Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA) – e junto ao Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN. Para os anos de 2000, 2002 e 2004 não foram encontrados dados a respeito da dívida ativa de alguns municípios paranaenses que estão sendo analisados, por esse motivo há uma limitação nos gráficos referentes a esses anos.

No quadro 1, podemos observar que para os anos de 2000, 2006, 2008 e 2010, quanto maior o gasto com investimentos do município, ou menor o seu gasto com pessoal, maior era o nível de endividamento. Em contrapartida, para os anos de 2002 e 2004, o indicador de endividamento foi melhor para os municípios que gastaram mais com pessoal, ou menos com investimentos. Dessa forma, encontramos então, um comportamento inconstante na relação entre as variáveis, ou seja, não é possível identificar uma relação direta entre a alocação dos gastos e o nível de endividamento dos municípios.



QUADRO 1 – COMPORTAMENTO DO INDICADOR ENDIVIDAMENTO COM RELAÇÃO À ALOCAÇÃO DOS GASTOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES.

FONTE: Autor. DADOS: FIMBRA E SISTN.

Observado esse comportamento inconstante das variáveis, não é possível identificar uma relação casual direta entre gasto pessoal ou gasto com investimentos com o crescimento da dívida ativa dos municípios paranaenses em análise.

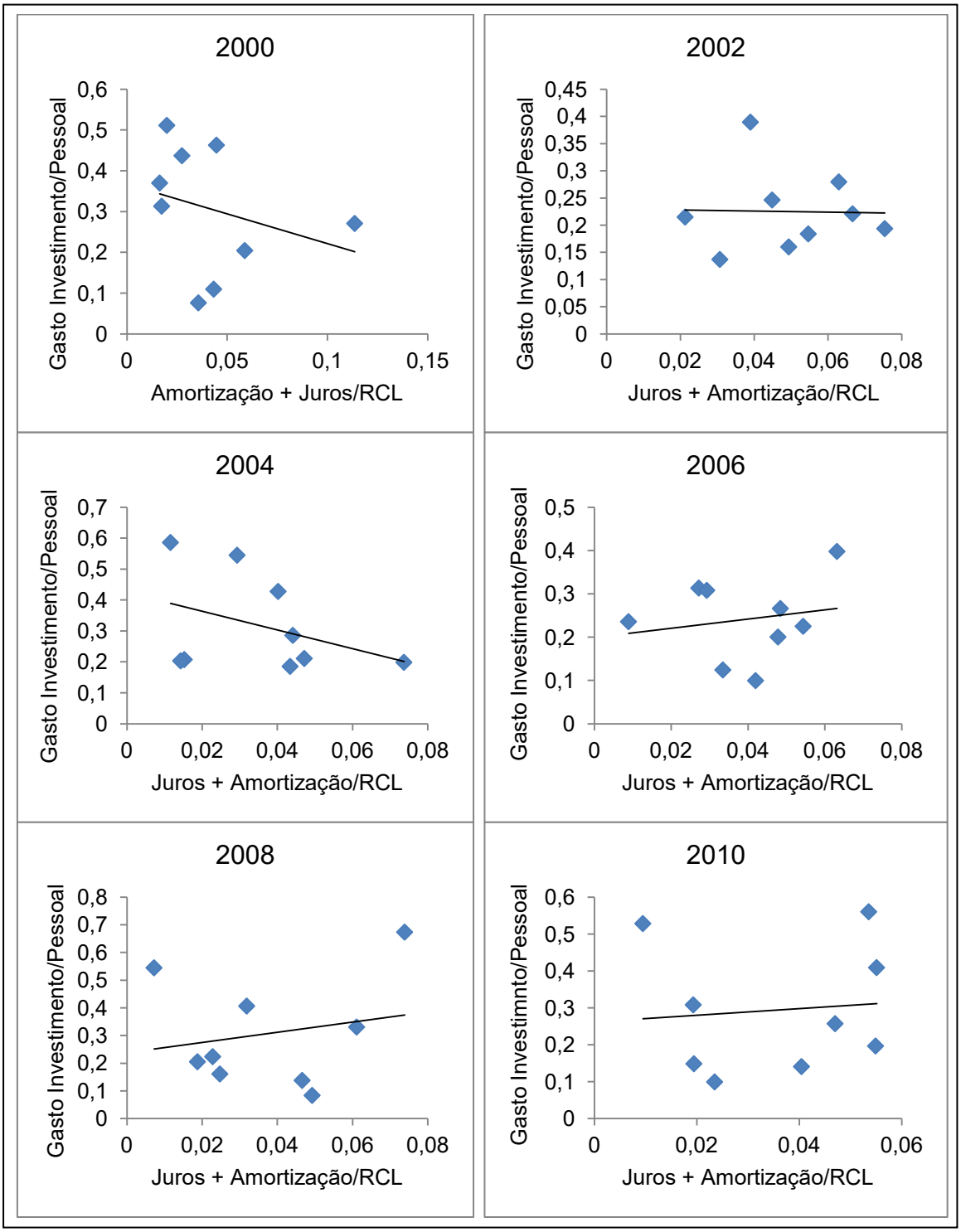
4.4. RELAÇÃO ENTRE A ALOCAÇÃO DOS GASTOS COM O PAGAMENTO DA AMORTIZAÇÃO E JUROS DA DÍVIDA.

Conforme mostra o gráfico 1, há um comportamento cíclico na alocação dos gastos nos municípios paranaenses em análise. Para que tal fato aconteça e o município consiga aumentar o gasto com investimento nos anos eleitorais, o prefeito precisa realocar as despesas do seu município. Porém, não há regras para a realocação dos gastos, desde que se respeitem as premissas da LRF, de não exceder o endividamento do município em 1,2 vezes sua receita corrente e, respeitar o limite máximo de 60% da receita gasto com pessoal. Dessa maneira, a reestruturação das despesas pode ocorrer através da uma diminuição do gasto com pessoal ou do pagamento dos compromissos da divida.

O quadro 2, apresenta um grupo de gráficos que mostra a relação anual entre a alocação dos gastos e o pagamento dos compromissos da divida nos municípios em análise. Todos os dados utilizados na construção do quadro 2, foram coletados junto a Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA).

Para os anos de eleição municipal 2000 e 2004, onde são observados um salto na relação entre gasto investimento/gasto pessoal no gráfico 1, é encontrada uma relação negativa entre aumento dos gastos com investimento em detrimento aos gastos pessoais e o pagamento dos compromissos da divida. Os municípios então ao aumentarem o nível de investimentos nesses anos, pagaram relativamente os juros e amortização da dívida. Tal fato aponta um indicio da existência de ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses em análise. Entretanto, para o ano 2008, onde também ocorreu eleição municipal, não encontramos o mesmo comportamento das variáveis como para os anos de 2000 e 2004. Essa variação pode ser explicada pelo contexto econômico mundial desse ano, em que estava ocorrendo à crise mundial proveniente dos Estados Unidos, as razões pelas quais a

crise foi desencadeada não cabem a esse trabalho, porém, as medidas adotadas pelo governo brasileiro para que o país não entrasse em recessão, podem ser considerados os motivos para o comportamento atípico dessas variáveis no ano nesse ano de eleição municipal.



QUADRO 2 – RELAÇÃO ENTRE ALOCAÇÃO DOS GASTOS NOS MUNICIPIOS PARANAENSES E O PAGAMENTO DOS JUROS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA DOS MUNICIPIOS.

FONTE: Autor. DADOS: FIMBRA.

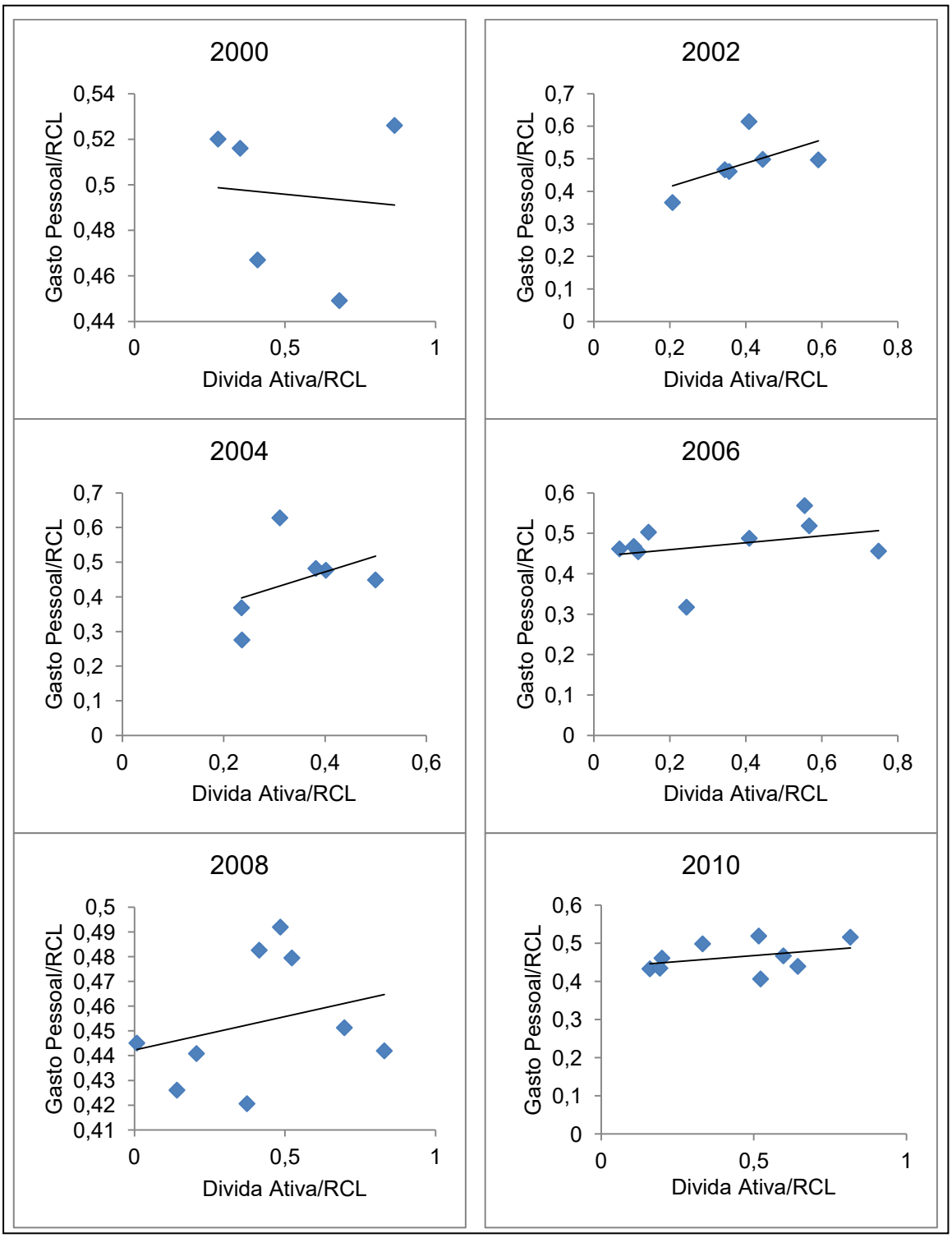
Essa relação entre as variáveis em análise observada no quadro 2, pode ser a responsável pelo crescimento da dívida ativa dos municípios que foi exposto no gráfico 2.

4.5. RELAÇÃO ENTRE GASTO PESSOAL COM A DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO.

Observada a relação inconstante entre a alocação dos gastos e o nível de endividamento dos municípios paranaenses em análise exposta no quadro 1, nesse tópico busca-se analisar a relação entre o gasto pessoal e o crescimento da divida ativa. A relação entre as variáveis é relevante uma vez que a LRF determinou regras claras tanto para o nível de gasto com pessoal quanto para o nível de endividamento.

Dessa forma, o quadro 2 então expõe um conjunto de dados que mostram a relação entre a dívida dos municípios paranaenses em análise e seu respectivo percentual gasto com pessoal. Os dados utilizados para construção do quadro 2, foram coletados junto a Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FIMBRA) e junto a Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FIMBRA) – e junto ao Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN. Para os anos de 2000, 2002 e 2004 não foram encontrados dados a respeito da dívida ativa de alguns municípios paranaenses que estão sendo analisados, por esse motivo há uma limitação nos gráficos referentes a esses anos em detrimento aos outros anos.

Para todos os anos que sucedem a promulgação da LRF que estão sendo analisados, observa-se uma relação positiva entre gasto pessoal e dívida ativa dos municípios, ou seja, quanto maior o percentual da receita liquida corrente gasto com pessoal, em geral maior é, respectivamente, o nível de endividamento dos municípios paranaenses em análise. Então, a partir edição da lei de responsabilidade fiscal, é possível apontar o gasto com pessoal como o responsável pelo comprometimento do nível de endividamento dos municípios paranaenses que foram analisados.



QUADRO 3 – RELAÇÃO ENTRE O GASTO PESSOAL COM O NÍVEL DE ENDIVIDAMENTOS DOS MUNICIPIOS.

FONTE: Autor. DADOS: FIMBRA e SISTN.

Observada a relação exposta pelo quadro 3, para diminuir o nível de endividamento dos municípios é necessário que ocorram cortes nos gastos com pessoal dos mesmo. Porém, através da margem para realocação dos gastos e a respeito do nível de endividamento, permitidas pela LRF, os municípios optam por não cortar seus respectivos gastos com pessoal, para melhorar o seu nível de endividamento, e acabam tomando medidas apenas de forma oportunista, a fim de maximizar seu desempenho eleitoral.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O objetivo do trabalho foi avaliar se Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) minimizou os efeitos dos ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses acima de 150 mil habitantes.

Ao investigar a existência de ciclos políticos através da variável macroeconômica investimento nos municípios paranaenses em análise, ficou claro de que há um aumento nos níveis de investimento nos anos eleitorais seguidos por uma redução do mesmo no período posterior.

Os resultados foram mais expressivos para os anos de eleições municipais, com exceção em 2008, o qual pode ser explicado pelo cenário atípico macroeconômico mundial do ano, em detrimento aos anos de eleição presidencial. Porém, também foi verificado um aumento relativo nos níveis de investimentos nesses anos.

Ficou claro ainda, que a LRF pode ter surtido algum efeito no que diz respeito à transparência de gestão orçamentária no Paraná, porém, ao não definir regras claras em relação ao nível de gasto com investimentos, a mesma deixou margens para que os *policymakers* consigam realocar seus gastos, de forma que continue ocorrendo o oportunismo político pelos mesmos.

Foi possível evidenciar ainda, que para aumentar os níveis de investimentos nos períodos eleitorais, os municípios em análise deixaram de honrar seus compromissos da dívida ativa. Essa aleatoriedade na alocação orçamentária, proveniente do oportunismo político, está resultando em um crescimento no nível de endividamento dos municípios paranaenses em análise, como apontam os indícios encontrados neste trabalho.

Portanto, apesar de trabalhar com uma tendência dos dados e apresentar algumas falhas na coleta de informações, embasando-se na teoria dos ciclos político-econômicos, nos municípios paranaenses em análise houve oportunismo político, por consequência a estabilidade econômica e o nível de endividamento dos municípios foram prejudicados. Evidentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal ao não definir regras claras em relação ao gasto com investimento, deixou margens para realocação de gastos, de forma que acabou não sendo eficaz em controlar os ciclos políticos e o nível de endividamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças publicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providencias. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12/11/2014.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 6/10/2014.

BRASIL, Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN. Disponível em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp>. Acesso em: 08/10/2014.

FERREIRA NETO, José; FONTES, Rosa; LIMA, José Eustáquio. **Teoria dos ciclos políticos: um estudo empírico para Minas Gerais**. In: CONGRESSO DA SOBER, 42., 2004, Cuiabá. Anais... Brasília: SOBER, 2004. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/06O329.pdf >. Acesso em: 10/11/2014.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 131-149, 1999. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/eco02237/fialho-1999.pdf>. Acesso em: 11/10/2014

PREUSSLER, A. P. S.; PORTUGAL, M. S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/PPGE/pcientifica/2002_05.pdf>. Acesso em: 10/11/2014.

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

SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros**: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico. Revista Estudos Econômicos. v 39, n 34. São Paulo: 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-16120090004000008&script=sci_arttext>. Acesso em: 12/11/2014.