

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZ HENRIQUE YAMAMOTO PAZ

DETERMINANTES NA ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS
PARANAENSES SELECIONADOS

CURITIBA

2015

LUIZ HENRIQUE YAMAMOTO PAZ

DETERMINANTES NA ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS
PARANAENSES SELECIONADOS

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de graduação em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ HENRIQUE YAMAMOTO PAZ

DETERMINANTES NA ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, do 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^a. Dra Dayani Cris de Aquino - Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira - Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Curitiba, 04 de Dezembro de 2015

RESUMO

O presente trabalho visa abordar os elementos que determinam as alocações dos gastos públicos nos dez municípios paranaenses selecionados, a alocação dos gastos nas secretarias desses municípios podem ser explicadas por fatores como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Teoria dos Ciclos Políticos Econômicos. A análise desses gastos ocorre através dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA) durante o período de 1997 a 2012, período que compõem quatro eleições de âmbito municipal, os dados demonstram que existe um certo padrão de comportamento nos gastos que sugerem tal influência. A Lei de Responsabilidade Fiscal teria um efeito de alocação nos gastos ao estabelecer um limite de gastos com pessoal, mas não definir regras para os demais gastos. Enquanto que os ciclos políticos conforme a teoria abordada, demonstra uma alta na relação das despesa de capital e as despesas com pessoal em anos eleitorais.

Palavras Chaves: Gastos Públicos Municipais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Ciclos Políticos Econômicos.

ABSTRACT

This study aims to address the factors that determines the allocation of public spending in the ten selected municipal districts, the allocation of expenditures in departments of these municipalities can be explain by factors such as the Fiscal Responsibility Law and The Political Business Cycle. The analysis of these expenses is through the data of the National Treasury Secretariat (FINBRA) during the period from 1997 to 2012, a period that compromises four municipal elections the data shows that there is a certain pattern and behavior in spending that suggest such influence. The Fiscal Responsibility Law would have an effect on the allocation of costs to establish a limit of expenditure on personnel, but do not set rules for other costs. While the political cycles as the addressed theory, shows a rise in the ratio of capital expenditure and personnel expenses during election years.

Keywords: Municipal Public Spending, Fiscal Responsibility Act, The Political Business Cycle.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA DE CURITIBA	25
GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA DE LONDRINA	26
GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA DE MARINGÁ	28
GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA DE PONTA GROSSA	29
GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTARIA DE CASCAVEL	30
GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	31
GRÁFICO 7: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTARIA DE FOZ DO IGUAÇU.....	32
GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA DE COLOMBO.....	33
GRÁFICO 9: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA EM GUARAPUAVA.....	34
GRÁFICO 10: EVOLUÇÃO DAS RUBRICAS EM RELAÇÃO A DESPESA ORÇAMENTÁRIA EM PARANAGUÁ	35
GRÁFICO 11: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL EM RELAÇÃO AS DESPESAS COM PESSOAL NOS CINCO MUNICÍPIOS DE MAIOR PIB SELECIONADOS	38
GRÁFICO 12: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL EM RELAÇÃO AS DESPESAS COM PESSOAL NOS CINCO MUNICÍPIOS DE MENOR PIB SELECIONADOS	39

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	9
2.1 QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS	9
2.2 CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DOS GASTOS PÚBLICOS	10
2.3 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DOS GASTOS PÚBLICOS	11
2.4 IMPORTÂNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS PARA OS MUNICÍPIOS	12
2.5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS GASTOS COM PESSOAL.....	13
3. CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS	15
3.1 A TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS	15
3.2 OS MODELOS DOS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS	16
3.3 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE OS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS ..	19
3.4 OS CICLOS POLÍTICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	20
4 ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS	22
4.1 METODOLOGIA	23
4.2 EVOLUÇÃO DAS RÚBRICAS SELECIONADAS PARA OS MUNICÍPIOS PARANAENSES	24
4.2.1 Análise do município de Curitiba	25
4.2.2 Análise do município de Londrina	26
4.2.3 Análise do município de Maringá	27
4.2.4 Análise do município de Ponta Grossa	28
4.2.5 Análise do município de Cascavel	29
4.2.6 Análise do município de São José dos Pinhais	30
4.2.7 Análise do município de Foz do Iguaçu	32
4.2.8 Análise do município de Colombo	33
4.2.9 Análise do município de Guarapuava	34

4.2.10 Análise do município de Paranaguá.....	35
4.2.11 Análise geral.....	36
4.3 EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL E DESPESA DE PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES.....	36
5 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS	41

1. INTRODUÇÃO

A intervenção do governo na economia ou a necessidade de seus gastos, se faz necessária devido as falhas de mercado. O governo atua como um ofertante de bens e serviços para atender a demanda e exigência de determinada população caso o mercado não consiga prove-los adequadamente.

A LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), promulgada em 5 de maio de 2000, visa promover a transparência e a adicionar um caráter de responsabilidade na gestão das finanças públicas. Dentre as diversas medidas que a lei traz consigo, um dos pontos relevantes da análise é o limite de gastos com pessoal. Tal limite, devido à falta de regras claras especificando o direcionamento dos gastos públicos, poderia causar impactos e um viés na gestão do orçamento público. Municípios que não estão próximo a esse limite, tenderiam a aumentar os gastos nas despesas com pessoal.

Juntamente com a LRF a Teoria dos Ciclos Políticos Econômicos também podem ter impactos e justificar o comportamento e a alocação dos gastos públicos. A teoria aponta que, com fins de garantir apoio político, os gestores vão alocar os seus gastos públicos de maneira mais benéfica para seus objetivos. Havendo assim um viés para despesas de capital que tendem a chamar mais a atenção do eleitorado.

O presente trabalho visa encontrar e identificar esses padrões de alocação dos gastos nos municípios paranaenses selecionados para a pesquisa. Os municípios foram selecionados baseado no número de habitantes, com uma representatividade dos dez maiores municípios do Paraná compreendidos no período de 1997 a 2012, seria possível observar quatro anos eleitorais dos municípios e os três anos que os antecedem.

O trabalho começa apresentando a teoria a respeito da composição dos gastos públicos e o papel da LRF sobre os limites em gastos com pessoal. O terceiro capítulo contém a revisão de literatura acerca dos ciclos políticos econômicos e suas formas. No quarto capítulo é analisado graficamente os dados dos municípios selecionados, primeiramente avaliando a evolução das rubricas selecionadas para o período de 1997 a 2012 e depois a relação das despesas de capital com as despesas com pessoal para o mesmo período.

2. DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A atuação do governo através de seus gastos é uma forma de atender a demanda da população quando o mercado não consegue prover os bens e serviços demandados ou não os oferta de maneira ideal. Devido a essas falhas de mercado o governo busca prover determinados bens e serviços no sentido de ampliar o bem-estar da população por meio dos seus gastos públicos. Este capítulo vai abordar as principais rubricas dos gastos e sua organização, primeiro será analisado como é definido a qualidade dos gastos públicos, depois a sua classificação econômica entre despesas correntes e despesas de capital, em seguida a sua classificação funcional, a importância dos gastos públicos para os municípios, e por fim a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS

A atuação do Estado na provisão dos serviços para a sociedade é bem amplo e dinâmico com muitas implicações nos resultados econômicos, por conta disso, há uma busca na definição dos resultados práticos desses gastos. Os gastos são separados por sua qualidade entre “produtivos” e “improdutivos” e o país vai buscar alocar os seus recursos entre essas duas composições a fim de obter o melhor resultado para o crescimento econômico. Gastos produtivos são aqueles que possuem um impacto positivo para o crescimento econômico, enquanto que os gastos improdutos são definidos por terem um impacto negativo ao produto da economia. (BARRO, 1990, *apud* GONÇALVEZ *et al.*; 2013).

2.2 CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DOS GASTOS PÚBLICOS

A fim de se obter um maior entendimento dos resultados da análise dos gastos públicos, há a sua classificação econômica. Eles podem ser classificados em duas categorias, as chamadas despesas correntes e as despesas de capital. A primeira se relaciona com os gastos destinados a manutenção das estruturas e serviços públicos criados enquanto que a segunda trata-se sobre os gastos voltados para a ampliação dessas estruturas e serviços.

2.2.1 Despesas Correntes

Responsável pela manutenção da administração pública, as despesas correntes não acarretam em ampliação das estruturas e serviços públicos. As despesas correntes são mantenedoras dos serviços e estruturas públicas prestados a sociedade, quanto mais uma economia cresce e conseqüentemente o seu montante de estruturas e serviços públicos, maior será as suas despesas correntes. Pode ser classificado nessa categoria as despesas que não contribuem diretamente na formação ou aquisição de um bem de capital (MTO, 2004)

Nas despesas correntes entra os recursos destinados para o custeio de pessoal, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com consumo como água e energia, também entra o pagamento dos juros da dívida.¹

2.2.2 Despesas de capital

¹ Glossário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Orçamento Federal.

Despesas de capital são responsáveis por ampliar as atividades públicas, bem como a criação ou ampliação de bens de capital. Estão relacionadas com os investimentos realizados pelo governo. As despesas que contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital entram nessa categoria (MTO, 2004).

Nas despesas de capital os recursos são destinados para a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de imóveis, aquisições de participações acionárias de empresas, concessão de empréstimos para investimento.²

2.3 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DOS GASTOS PÚBLICOS

Uma definição mais restrita se faz necessário para separar e organizar os gastos públicos foi então oficializado pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 a classificação por funções, dispostas em um total de 28 itens. O modelo de classificação é baseada em funções com subcategorias denominadas sub funções, conforme o glossário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria do Orçamento Federal (2015, on-line):

Função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos ministérios.

E para as sub funções é definido que:

Representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da ação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As sub funções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas as quais estão relacionadas.

² Glossário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Orçamento Federal.

2.4 IMPORTÂNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS PARA OS MUNICÍPIOS

Os municípios brasileiros conforme o trabalho com regressão econométrica realizado por Divino e Silva Junior (2012) que abordam os impactos dos gastos públicos sobre o crescimento econômico para os países e depois ampliando a análise para os estados brasileiros. Os resultados demonstram que no período de 1991 à 2000 nos municípios brasileiros há um efeito positivo dos gastos públicos tanto das despesas correntes quanto pelas despesas de capital para o crescimento econômico.

O trabalho destaca que variáveis como escolaridade e expectativa de vida contribuem para o crescimento econômico dos municípios, justificando a importância dos gastos públicos para melhorar tais variáveis estruturais.

Municípios abaixo da linha de pobreza, tiveram um maior efeito positivo sobre o crescimento econômico ao ampliarem os gastos em despesas correntes do que sobre as despesas de capital. A justificativa para isso segundo Divino e Silva Junior (2012) está que as necessidades de tais municípios é o atendimento da população carente no curto prazo, enquanto que despesas de capital possuem um tempo de maturação com efeitos no longo prazo. Isso faz com que as despesas correntes se tornem relativamente mais produtivas que as despesas de capital. Contudo, municípios de renda mais altas demonstraram gastos excessivos com despesas correntes, e poderiam obter resultados mais positivos fazendo a alocação desses gastos para o lado das despesas de capital.

O município deve levar em conta o seu nível de renda antes de definir a política dos seus gastos. Dessa maneira é possível fazer uma alocação ótima dos gastos entre despesas correntes e despesas de capital para maximizar o crescimento econômico municipal.

2.5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS GASTOS COM PESSOAL

A lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define parâmetros e normas para a gestão do gasto público para cada ente federativo: federal, estadual e municipal. A lei visa a responsabilidade na gestão fiscal e estipula normas de restrições orçamentárias que visam a preservar a saúde financeira, com ações planejadas e transparentes na administração pública. Conforme explicado e citado por Nascimento e Debus (2001, p. 11):

[...] a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal teve como inspiração os exemplos sucedidos em outros países incorporando alguns de seus princípios e normas. Dentre os modelos utilizados como referencial foram:

- O Fundo Monetário Internacional;
- A Fiscal Responsibility Act, de 1994 da Nova Zelândia;
- O Budget Enforcement Act, dos Estados Unidos; e,
- O Tratado de Maastricht da Comunidade Econômica Europeia;

A execução das finanças públicas não possui uma forma única e correta de ser aplicada, sua formulação reflete as necessidades de determinado país e de influências que obtiveram sucesso em outros países.

No Brasil, a folha de pagamento de pessoal, representa uma das principais despesas do setor público. A LRF determina limites para gastos com pessoal no setor público, conforme o ente federativo, para os Estados e Municípios ela estabelece um limite máximo equivalente a 60% da receita líquida corrente, enquanto que para a

União um limite de 50%. Essa limitação em gastos é bem colocado por Nascimento e Debus (2001, p. 25):

O que acontece quando um ente público despende 70% de suas receitas líquidas com a folha de pagamento? Significa que restam 30% para a realização dos serviços públicos básicos, como educação, saneamento, saúde e segurança, sem considerar a manutenção [...], a preservação do patrimônio público, etc. Além disso, o crescimento populacional demanda um programa de investimentos crescente por parte dos governos.

No entanto a maioria dos municípios estão abaixo da linha desse limite de 60% conforme aponta os trabalhos de (Fiovarante *et al*, 2006; Menezes, 2005; Giuberti, 2005 apud Santolin *et al*, 2009). Assim esse limite superior exerceu influência para o aumento das despesas com pessoal na maioria dos municípios.

A LRF não estabelece critérios e regras específicas para a forma com ao qual devem ser alocados as despesas, tanto a corrente quanto a de capital, somente objetiva a regulamentação das Finanças Públicas (SANTOLIN *et al*, 2009). Tendo em vista essas condições, os gestores políticos podem respeitar essa limite imposto pela LRF. Contudo, para atender interesses próprios ou políticos, haverá um deslocamento dos recursos fazendo com que haja mudanças nas despesas de capital e das despesas correntes, sobretudo por causa dos gastos com pessoal.

3. CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS

O desempenho econômico de uma economia não está relacionado somente com fatores e variáveis no âmbito da economia, está também atrelado as decisões dos governantes que são eleitos com base nos votos, esses agentes podem ser influenciados a estabelecer políticas que possibilitem obter maior poder político. Com base nisso os ciclos políticos econômicos vem a mostrar essa relação entre as decisões econômicas e interesses eleitorais. Os agentes responsáveis pelas decisões econômicas podem ser influenciados por interesses políticos, o que geram efeitos cíclicos na economia baseados nos períodos eleitorais.

A primeira sessão do capítulo vai ser destinado a explicar a teoria dos ciclos políticos econômicos, depois será apresentado os seus modelos, em seguida os estudos empíricos sobre o tema e por fim os ciclos políticos no Brasil.

3.1 A TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS

A teoria sobre os ciclos políticos econômicos busca explicar a relação entre as decisões econômicas e interesses políticos, em busca de vantagem política os *policymakers* tomam medidas cujo foco vão ter resultados positivos para o seu processo eleitoral, ignorando as consequências que isso pode gerar para o desempenho econômico da sua esfera de atuação. Com base nisso os tomadores de políticas vão manipular as variáveis macroeconômicas para conseguir angariar o máximo de votos nos processos eleitorais.

Conforme aponta Preussler (2001), os economistas começaram a analisar a influência do calendário eleitoral sobre as decisões da conduta da política econômica em meados da década de 70. Os trabalhos sobre o tema são baseados nos estudos

expostos por Downs³. A ideia principal dos estudos do autor é de que em um sistema democrático os partidos vão buscar exclusivamente a obtenção de votos nas eleições, não interessando se está atendendo a determinado grupo de interesses ou a alguma ideologia. A política econômica seria almejada somente para atender aos interesses individuais dos eleitos, dentre elas: a permanência no poder, o prestígio e o aumento de suas rendas.

No trabalho de Nordhaus⁴ (1975, apud, Neto *et al.*, 2004), baseado nos países industrializados com democracias estabilizadas, mostra que os políticos em cada período de governo agem somente com o interesse de maximizar os seus votos. O modelo assume que os eleitores possuem expectativas adaptativas, considerando assim a existência de erros sistemáticos, onde os eleitores são incapazes de antever alterações na política econômica. Neto, *et al.*, (2004) também apontam a existência de outros autores como Rogoff⁵ e Alesina⁶, que contestam a ideia das expectativas adaptativas e assumem as expectativas racionais para os eleitores, não havendo assim erros sistemáticos, sendo capazes de prever as intenções dos políticos e de não reeleger-los.

3.2 OS MODELOS DOS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS

Conforme a literatura sobre o tema, os modelos sobre os ciclos políticos podem ser divididos entre duas categorias: os modelos tradicionais, também conhecidos como clássicos, baseados em expectativas adaptativas e os modelos racionais baseado nas expectativas racionais. Dentro de cada modelo há a subdivisão em modelos oportunistas e partidários.

³ DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*. v. 65, n. 2, p. 135-150, abr, 1957.

⁴ NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, New York, vol. 42, p. 169-190, 1975.

⁵ ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*. V. 80, n. 1, p. 21-36, mar 1990.

⁶ ALESINA, A. Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, vol. 102, p. 651-678, 1987.

Para a construção dos modelos tradicionais as análises se baseiam no *trade off* macroeconômico entre inflação e desemprego ou curva de Philips. Os governantes teriam total controle para obter os resultados desejados com a manipulação dessas duas variáveis.

Nos modelos racionais, por conta da hipótese das expectativas racionais, os resultados com a manipulação não seriam tão facilmente obtidos. Os agentes estariam cientes do *trade off* da curva de Philips. Passa também a se considerar outras variáveis como os instrumentos fiscais.

3.2.1 Os Modelos Tradicionais

Os modelos tradicionais, também conhecidos como clássicos, trabalham sobre a hipótese das expectativas adaptativas onde os agentes cometeriam erros sistemáticos, os eleitores não são capazes de identificar os ciclos eleitorais relacionados ao *trade off* entre desemprego e inflação. Nos modelos tradicionais, os *policymakers* podem definir o nível desejado para os níveis de desemprego e inflação, obtendo assim resultados desejáveis para os seus interesses. “A economia seria caracterizada por uma curva de Philips de curto prazo, perfeitamente explorável pelos responsáveis pela política econômica” (PREUSSLER, 2001, p. 14).

Nos modelos tradicionais oportunistas, nessa classificação os políticos estariam agindo sobre o interesse próprio como cita Preussler (2001, p. 14) sobre Nordhaus (1975). Nesse tipo de modelo os políticos ignoram as influências partidárias e buscam a aquisição de mais votos, somente para a sua permanência no poder.

Para modelos tradicionais partidários se leva em consideração as ideologias dos partidos, os partidos representam a união dos interesses de diversos agentes, com uma ideologia que possui um determinado viés para uma política. Preussler (2001) destaca Hibbs⁷, sobre os efeitos partidários nas políticas econômicas, e a conquista de votos pelos eleitores para determinado partido.

⁷ HIBBS, D. Political Parties and Macroeconomic Policy. American Political Science Review. V. 71, p. 1467-1487, 1977.

3.2.2 Os Modelos Racionais

A Crítica de Lucas, que contribuiu para a mudança do paradigma das expectativas adaptativas para o das expectativas racionais, influenciou no surgimento dos modelos racionais, a principal diferença, é que os eleitores não passariam mais a cometer erros sistemáticos. Assim com a experiência de um ciclo político econômico eles já estariam cientes dos governantes que buscam manipular os instrumentos macroeconômicos ao seu próprio interesse e então não mais votariam neles.

Os modelos racionais oportunistas justificam a existência de ciclos políticos econômicos através da assimetria de informação entre os eleitores e os políticos, quanto à competência desses no comando do governo. O modelo oportunista de Rogoff (1990, apud Preussler, 2001) enfatiza o uso da política fiscal na ocorrência desses ciclos. Nos anos de eleições, os governos expandem drasticamente o seu consumo e aumentam as transferências para projetos mais imediatos e de maior visibilidade. Então os eleitores vão encontrar dificuldades para avaliar a competência de tal governante, mesmo assumindo que possuem expectativas racionais, o que ocasiona no que o autor chama de ciclo político orçamentário.

Sobre os modelos racionais partidários, se encontra o trabalho de Alesina (1988, apud, Preussler, 2001), onde os governantes vão tomar medidas que estejam vinculados aos objetivos e ideologias dos partidos. No entanto essas políticas econômicas só teriam efeitos se surpreenderem os agentes econômicos, partindo do princípio de que processos eleitorais têm por característica a incerteza quanto ao resultado da apuração.

Nos anos de eleição, os eleitores, mesmo que possuam expectativas racionais, não saberão ao certo qual partido estará no poder no próximo ano e, conseqüentemente, a política econômica a ser adotada. (PREUSSLER, 2001, p. 39)

3.3 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE OS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS

Segundo Nordhaus (1975, apud, Fialho, 1999) foi constatado que nos Estados Unidos houve uma drástica queda das taxas de desempregos seguido logo após pelo seu aumento em anos de eleições, observado em 1948, 1952 e 1956. Observa-se o mesmo comportamento, durante o governo Nixon no período de 1969-1972, apontado como a maior evidência de ciclo político.

No trabalho de Hibbs (1977, apud, Preussler, 2001) foi estimado um modelo para verificar as diferenças entre os partidos considerados de direita com os partidos considerados de esquerda para os Estados Unidos e Inglaterra. O modelo constatou que os partidos de direita teriam uma tendência a combater a inflação para conquistar seus eleitores, e o contrário para os partidos de esquerda que possuem a tendência de combater o desemprego.

A identificação e as evidências dos ciclos, ficam mais claros quando se assumem outras variáveis além das presentes no modelo clássico tradicional oportunista, como as expectativas racionais dos agentes e incluir-se também na análise os efeitos partidários nos governantes (FIALHO, 1999).

O avanço sobre o tema com a hipótese das expectativas racionais deram espaço para um maior detalhamento e aproximação da realidade, os modelos até então eram baseados em curvas de Phillips de curto prazo. Conforme os trabalhos de Rogoff e Sibert⁸ (1988 e Rogoff, 1990, apud PREUSSLER, 2001) a manipulação dos instrumentos de política fiscal estão mais próximos da realidade para se observar os ciclos, governantes eleitos manipulam seus gastos de forma a chamar mais a atenção para conseguir maior prestígio político.

⁸ ROGOFF, K. e SIBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. Review of Economic Studies, 1988.

3.4 OS CICLOS POLÍTICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A teoria dos ciclos políticos econômicos ao ser utilizado para se observar a presença destes nos municípios brasileiros se torna mais plausível com o uso do modelo de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) sobre os modelos racionais, pois mostram a utilização dos gastos públicos por parte dos gestores a fim de criar uma imagem política positiva e obter maior apoio político.

No artigo de Sakurai (2009), foram estimados 8 regressões com o objetivo de verificar se algumas funções orçamentárias dos municípios poderiam ter relação com os ciclos políticos e serem usadas por interesses eleitorais. A amostra foi de 5506 municípios brasileiros ao longo de 16 anos do período de 1990 a 2005. As funções, ou também conhecidas como secretarias, escolhidas foram: agricultura, saúde e saneamento, transporte, assistência e previdência, comunicações, habitação e urbanismo, legislativo e por fim educação e cultura. O resultado obtido indica que algumas funções tiveram relação positiva com os ciclos no aumento de suas despesas como: saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo, e por fim transporte. Especificamente a função saúde e saneamento mostrou ter a maior relação positiva com os ciclos, justificada por serem gastos relativamente mais fáceis e terem um maior apelo político juntos aos eleitores. Outras funções indicaram ter caráter negativo com os ciclos como as rubricas agricultura e a legislativa. Observa-se assim um comportamento de expansão e retração de certas despesas em períodos eleitorais.

Videira e Matos (2011) a partir dos modelos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) constataram em suas estimações que a variável política apresentou um coeficiente positivo para os gastos com investimentos em educação e saúde. Nos anos eleitorais essas despesas têm um aumento como parte dos governantes de tentar sinalizar competência para conseguir apoio político. Em seu trabalho são

analisados os impactos dos gastos com investimentos, gastos com saúde e gastos com educação.

Os resultados obtidos por Silva e Faroni (2010) em seu estudo sobre os gastos públicos nos municípios do estado de Minas Gerais apontam para um aumento das despesas municipais no período eleitoral, exercendo influência significativa sobre os gastos públicos. Utilizando de métodos econométricos é conclusivo que no período eleitoral, as despesas orçamentárias que mais sofrem oscilações são aquelas destinadas aos gastos sociais, como assistência e previdência, saúde e saneamento.

Conforme Schuknecht (1998, apud Vicente e Nascimento, 2012), em governos democráticos, os governantes podem fazer alterações macroeconômicas na proximidade das eleições a fim de garantir a reeleição. Podendo haver modificações na composição do nível das despesas públicas, é constatado que há uma tendência das despesas de capital aumentarem em períodos eleitorais, conforme Vicente e Nascimento (2012) descrevem.

Sakurai e Menezes (2008) apontam que para os municípios brasileiros despesas de capital possuem impactos positivos para as pretensões políticas dos prefeitos em anos que antecedem as eleições. Os autores sugerem que os eleitores brasileiros são mais sensíveis a manipulações fiscais em despesas de capital.

4 ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS

Este capítulo traz a análise das rubricas das despesas de cada secretaria dos municípios paranaenses a fim de se observar algum padrão conforme a teoria dos ciclos políticos. Também se observará as tendências, que os ciclos políticos em junção com as consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem sobre a alocação dos gastos, sobretudo sobre as despesas com pessoal e as despesas de capital.

De acordo com a teoria dos ciclos políticos econômicos haveria uma tendência dos gastos públicos de apresentarem um comportamento cíclico baseado em períodos eleitorais, em anos que antecedem as eleições, haveria um maior nível de gastos nas rubricas que possuem relação positiva com o apoio político como Assistência e Previdência, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento; enquanto que outras rubricas teriam uma relação negativa e tenderiam a diminuir em períodos que antecedem as eleições como a Agricultura e a de Administração e Planejamento. Haveria então um interesse dos gestores políticos de manipular os gastos nas secretarias de maior relevância do município para conseguirem maior prestígio e apoio político. Também há estudos que apontam que os eleitores brasileiros reagem positivamente em relação ao apoio político frente a um aumento de despesas de capital em períodos que antecedem o ano eleitoral, com obras que chamam mais atenção e trazem mais apelo aos eleitores.

A LRF ao estabelecer um limite de gastos com pessoal, fez com que municípios que antes mantinham determinado nível de despesas abaixo desse patamar, passassem a ter um incentivo para realocar recursos, ampliando os gastos com pessoal. A falta da definição de regras pela LRF no que tange a investimentos ocasiona uma alocação de recursos fazendo com que as despesas de capital diminuam em relação as despesas corrente, por conta do aumento dos gastos com pessoal, que vão aumentar rapidamente devido a oportunidade do aumento dos

gastos com pessoal, como pode ser observado através da relação despesas de capital e despesas correntes.

Primeiramente será apresentado a metodologia e a estruturação dos dados das secretarias. Depois a análise individual dos dez municípios selecionados do estado do Paraná para se observar a evolução das principais rubricas dos municípios com uma análise geral. Por final será apresentado a evolução da relação entre as despesas de capital e despesas correntes dos municípios escolhidos.

4.1 METODOLOGIA

Os dados utilizados para a construção da análise, foram obtidos do Tesouro Nacional, por meio dos dados contábeis dos municípios do FINBRA, o período dos dados escolhido foi de 1997 até 2012 onde se torna possível observar a ocorrência de quatro períodos eleitorais para os cargos da prefeitura e os três anos que antecedem cada ano eleitoral.

Foram selecionados os dez maiores municípios em tamanho de população⁹, que passam da marca de 150 mil habitantes, por representarem os maiores municípios do estado paranaense possuindo uma grande base eleitoral que ocasionaria em uma resposta aos ciclos políticos mais evidente. Os dez maiores municípios que compõem a análise, na ordem decrescente, em número de habitantes são: Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Foz do Iguaçu, Colombo, Guarapuava e Paranaguá¹⁰. A média do PIB municipal¹¹ do período de 1999 a 2010 para cada município foi utilizado para a separação entre os

⁹ Dados do censo do IBGE 2015

¹⁰ O município de Paranaguá segundo a estimativa do IBGE 2015 apresenta uma população de 140mil habitantes, porém devido a ser um município de relevância para o estado com o porto de Paranaguá e por estar próximo aos demais municípios em número de população, ele foi incluído na análise.

¹¹ Dados do IPEADATA

cinco maiores e os cinco menores na apresentação da relação entre despesas de capital e despesas com pessoal.

O total das secretarias analisadas para cada município foi de onze, que compõem a maior parte das despesas dos municípios, sejam elas correntes ou de capital, em alguns casos chegando próximo a totalidade das despesas orçamentárias. As rubricas selecionadas foram: Assistência e Previdência, Saúde e Saneamento, Agricultura, Educação e Cultura, Indústria Comércio e Serviços, Administração e Planejamento, Habitação e Urbanismo, Legislativo, Segurança e Defesa Pública, Transporte. Das onze rubricas selecionadas, cinco se destacam como as mais relevantes, por comporem a maior parte das despesas orçamentárias dos municípios e podem melhor apresentar os efeitos da teoria dos ciclos políticos sobre as rubricas. As rubricas que tiveram maior relevância¹² foram: Assistência e Previdência, Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Administração e Planejamento e por fim Habitação e Urbanismo.

4.2 EVOLUÇÃO DAS RÚBRICAS SELECIONADAS PARA OS MUNICÍPIOS PARANAENSES

A despesa orçamentária do município, formada pelas despesas correntes e despesas de capital, correspondem ao total dos gastos de todas as secretarias pelo município. A análise será feita com base em um gráfico que mostra a porcentagem de gasto de cada secretaria sobre a despesa orçamentária para cada ano do período de 1997 a 2012. Para a análise foram então selecionadas as cinco das principais secretarias.

As cinco secretarias selecionadas, Assistência e Previdência, Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Administração e Planejamento, Habitação e

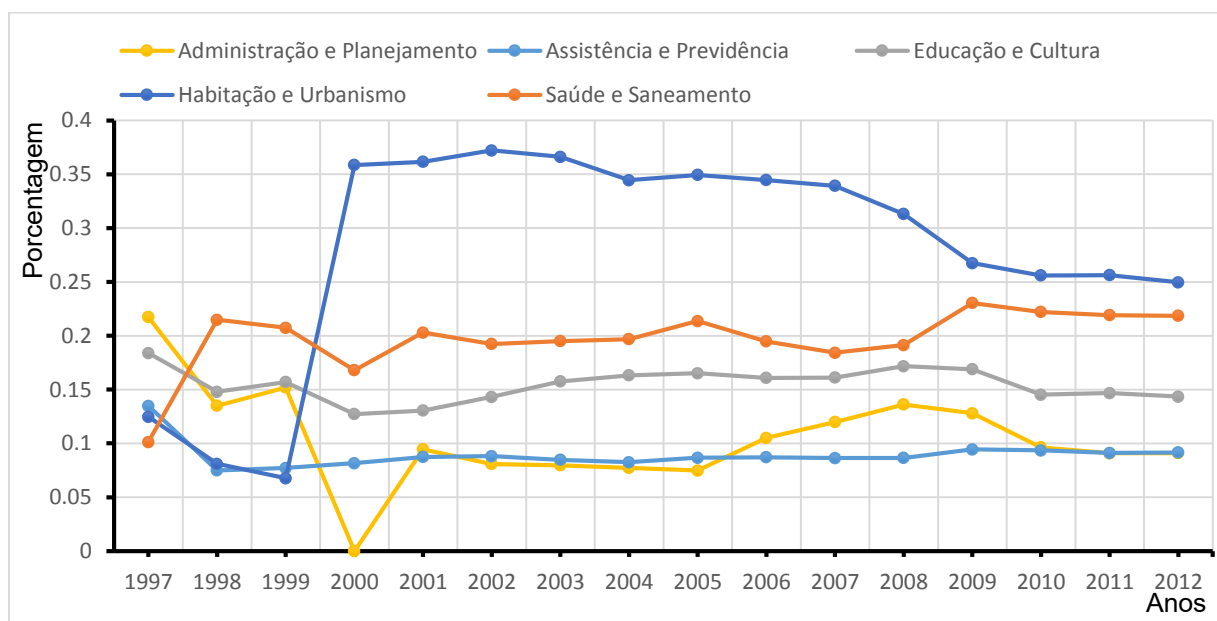
¹² Conforme cada município há uma diferença considerável na relevância das rubricas, mas as cinco selecionadas se mostraram relevantes na maioria dos casos.

Urbanismo; correspondem a maior parte das despesas com as secretarias dos municípios selecionados. Em média essas rubricas correspondem a 15,75%, 7,59%, 23,80%, 11,91% e 21,92%; respectivamente em relação as despesas orçamentárias durante o período de 1997 a 2012 nos dez municípios.

4.2.1 Análise do município de Curitiba

A capital paranaense, Curitiba, com uma população de 1 milhão e 750 mil habitantes segundo estimativas, é o município com o maior PIB do estado. Observa-se que há um grande aumento de quase 30% na rubrica Habitação e Urbanismo no período de 1999 a 2000, as demais rubricas tiveram uma queda nesse período para acomodar esse súbito aumento, destaque para Administração e Planejamento. Em 2001 as rubricas que tiveram queda voltam a subir e no período de 2002 a 2006 houve certa estabilidade. Em 2007 há uma queda da rubrica Habitação e Urbanismo que é compensada pelo aumento das demais e até 2012 os dados apresentam estabilidade.

Gráfico 1: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária de Curitiba



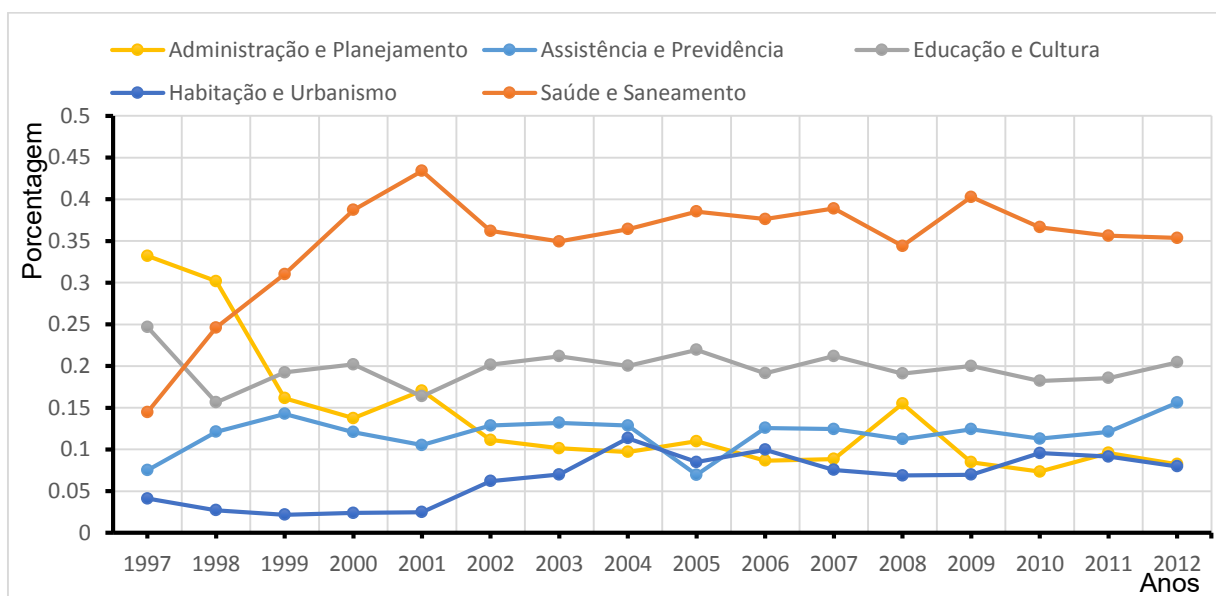
Fonte: Autor; dados: FINBRA.

Observa-se que após a implementação da LRF no início dos anos 2000 as despesas de Habitação e Urbanismo foram as que obtiveram a maior participação nos gastos, seguidos de Saúde e Planejamento, que iniciaram a série com uma participação de 10% e encerrando a série com participação de entorno de 22% da despesa orçamentária total. Um movimento em destaque é a inversão na participação das despesas de Administração e Planejamento em detrimento as despesas de Saúde e Saneamento.

4.2.2 Análise do município de Londrina

O município de Londrina apresenta a segunda maior população do Paraná, com cerca de 500 mil habitantes, e o terceiro PIB do estado, atrás de Curitiba e São José dos Pinhais. No período de análise, de 1997 até 2001 houve um crescente aumento da rubrica Saúde e Saneamento compensado pela redução da secretaria de Administração e Planejamento. No restante do período houve certa estabilidade, ocorrendo certos ajustes em de 2004 a 2005 e novamente em 2008.

Gráfico 2: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária de Londrina



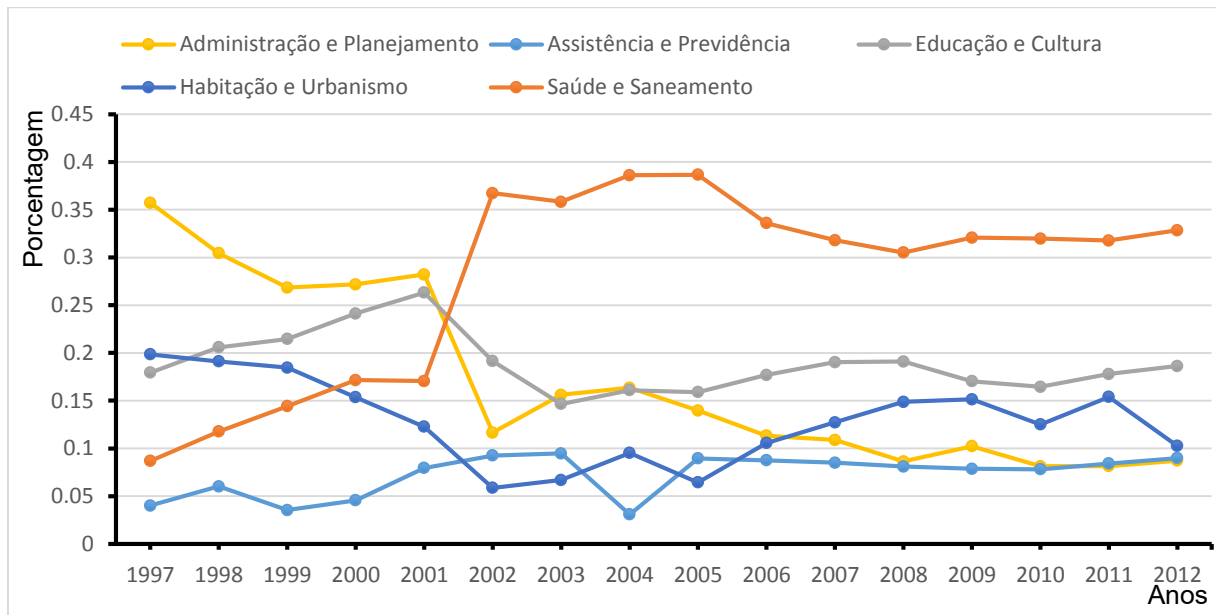
Fonte: Autor; dados: FINBRA.

Ao que os dados indicam, houve uma alocação de recursos no período após a implementação da LRF. Antes do início dos anos 2000 as despesas com Administração e Planejamento apresentava a maior participação com cerca de 34% da despesa orçamentária, após o início dos anos 2000 as despesas com Saúde e Saneamento passaram a ser a mais representativa chegando a 43% em 2001. Teve uma inversão na participação da despesa orçamentária entre as secretarias de Saúde e Saneamento e a secretaria de Administração e Planejamento, tendo a primeira iniciado a série em 15% e encerrando com participação em 35%, enquanto que a segunda inicia com 33% e encerra em 8%. No restante do período houve certa estabilidade, com pequenas mudanças nas alocações de recursos em anos eleitorais, indicando que em anos eleitorais ocorrem manipulações e remanejamento de recursos entre as secretarias.

4.2.3 Análise do município de Maringá

Para o município de Maringá, terceiro maior em habitantes com aproximadamente 357 mil habitantes, e em quarto lugar no PIB municipal do Paraná. O período que antecede a eleição de 2000 até o ano de 2002, a secretaria de Administração e Planejamento apresenta quedas na sua participação da despesa orçamentária de pouco mais de 35% em 1997 que chega a 12% em 2002, houve também uma queda na secretaria de Habitação e Urbanismo que inicia a série em um patamar de 20% e em 2002 chega a pouco mais de 5%, ambas as quedas são compensadas pelo aumento das demais secretarias. A partir de 2001 há um aumento repentino em Saúde e Saneamento de 17% para 36% no ano seguinte. Educação e Cultura também apresentou queda nesse período de 26% para 15% na participação. Para o restante do período observou-se um quadro estável, com pequenos ajustes apenas no ano eleitoral de 2004.

Gráfico 3: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária de Maringá



Fonte: Autor; dados: FINBRA

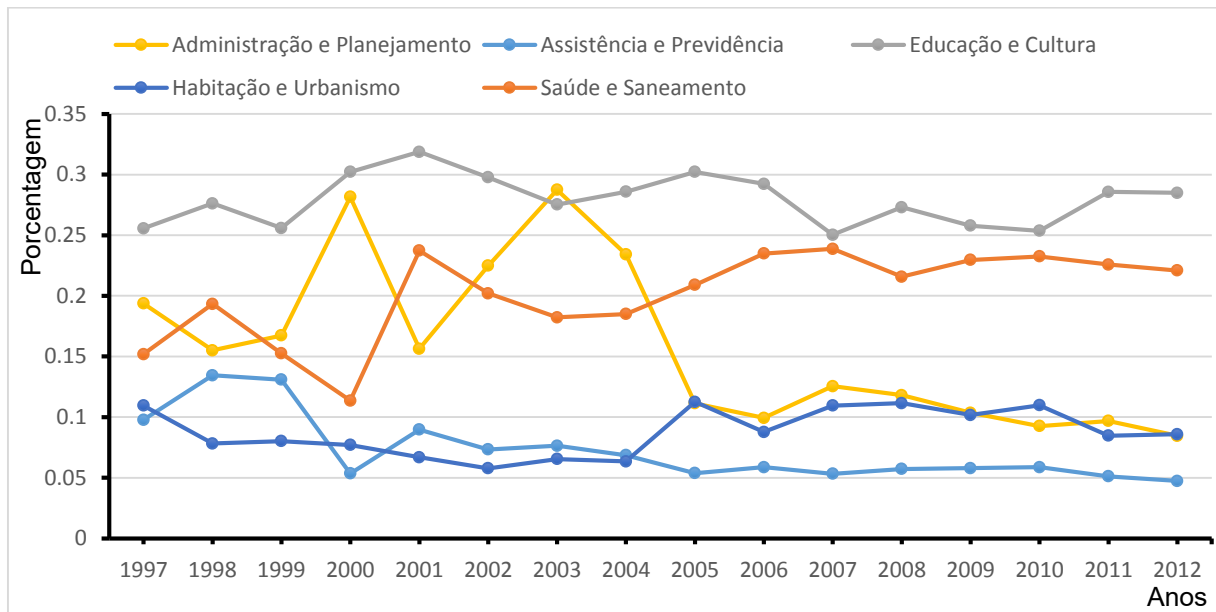
Para o ano eleitoral de 2000, houve uma tendência de realocação de recursos de Administração e Planejamento para as secretarias de Saúde e Saneamento e para Educação e Cultura. Em 2001 há um forte redirecionamento para a secretaria de Saúde e Saneamento que persiste até 2005, com uma redução das demais incluindo a própria secretaria de Educação e Cultura. É perceptível que houve uma significativa alocação após a implementação da LRF entre os anos 2000 e 2002, sobretudo uma menor participação dos gastos em Administração e Planejamento e aumento significativo em Saúde e Saneamento.

4.2.4 Análise do município de Ponta Grossa

Ponta Grossa com uma população de aproximadamente 311 mil habitantes, com um PIB municipal equivalente à metade do de Maringá. Até o início dos anos 2000, há uma participação significativa da rubrica Administração e Planejamento. As despesas com Educação e Cultura sempre apresentam a maior participação ao longo de todo o período. A partir de 2000 a 2001 ocorre uma inversão entre Administração e Planejamento que cai de 28% para entorno de 16%, enquanto que Saúde e Saneamento tem sua participação dobrada na despesa orçamentária de Ponta

Grossa, de 12% para 24%. Em 2003 ocorre novamente uma inversão entre as duas secretarias, Administração e Planejamento atinge um ponto de 28% enquanto que Saúde e Saneamento 18%. As demais rubricas seguem com leves mudanças que acomodam a variação dessa secretaria, com Saúde e Saneamento apresentando maior nível de mudanças.

Gráfico 4: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária de Ponta Grossa



Fonte: Autor; dados: FINBRA

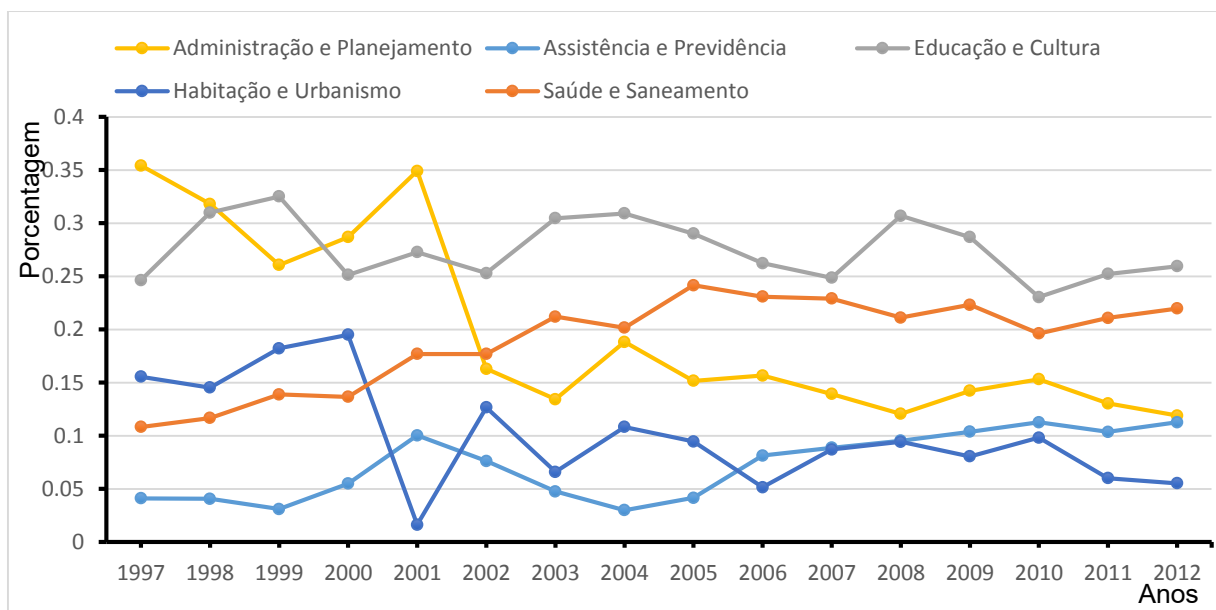
Observa-se que de 1999 a 2004 houveram duas inversões entre as secretarias de Administração e Planejamento e de Saúde e Saneamento. Para o restante do período até 2012 a secretaria de Saúde e Saneamento manteve-se a um patamar superior ao de Administração e Planejamento. No ano eleitoral de 2000 se concentrou a maior parte das alocações das secretarias para o período analisado e após 2005 a participação das secretarias demonstraram estabilidade.

4.2.5 Análise do município de Cascavel

A cidade de Cascavel, com uma população de cerca de 286 mil habitantes e um PIB que o coloca em oitava posição do estado. Para o período em análise, é

observável que há uma redução considerável das secretarias de Habitação e Urbanismo e de Administração e Planejamento, a primeira ocorre em 2001 quando de quase 20% cai para 2%, e na outra secretaria a queda ocorre em 2002, de 35% vai para 16%. Saúde e Saneamento apresenta um crescente aumento por todo o período da série, finalizando em 22% de participação da despesa orçamentária, o dobro do que no início da série em 11%. Nas demais rubricas houve relativa estabilidade ao longo do período.

Gráfico 5: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentaria de Cascavel



Fonte: Autor; dados: FINBRA

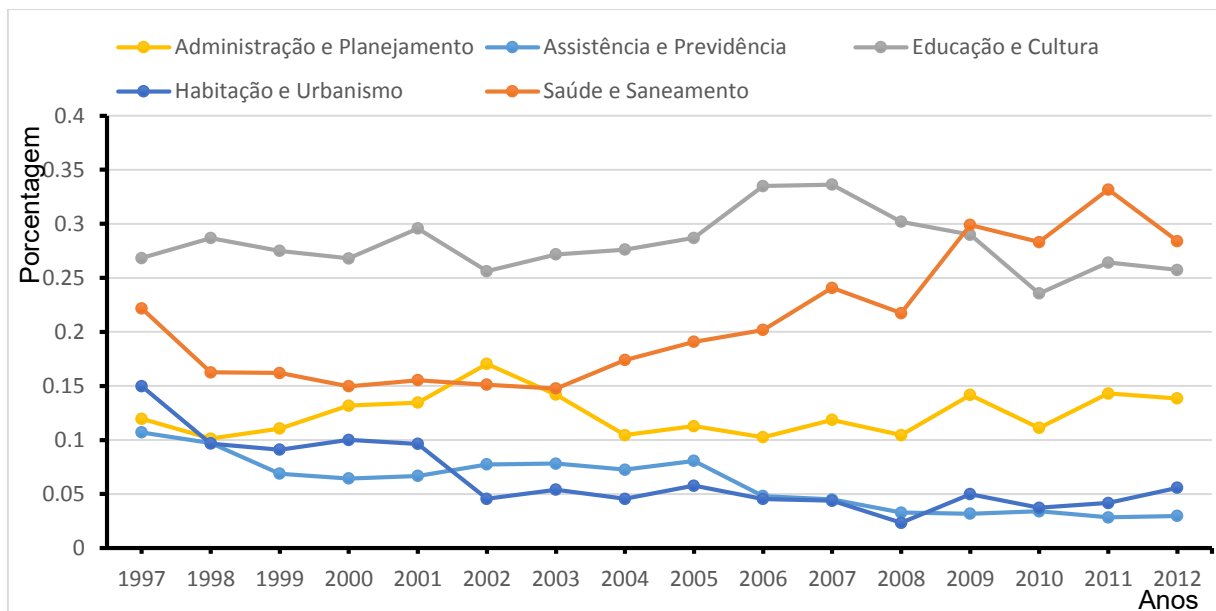
Destaque para a secretaria de Administração e Planejamento que após a queda em 2002, se manteve nesse patamar abaixo da secretaria de Saúde e Saneamento, novamente uma inversão entre as duas secretarias sobre a participação na despesa orçamentária.

4.2.6 Análise do município de São José dos Pinhais

São José dos Pinhais município da região metropolitana de Curitiba com uma população de 264210 habitantes e um PIB menor somente ao da capital. O período que vai até 2001 não apresenta nenhuma mudança significativa, há somente algumas

mudanças nas secretarias, antecedendo 2004 há um aumento na rubrica de Saúde e Saneamento e na secretaria de Educação e Cultura em alguns pontos percentuais, ocorre uma inversão em 2003 entre as secretarias de Saúde e Saneamento e a de Educação e Cultura, após 2008 há um maior aumento em Saúde e Saneamento, dessa vez acompanhado da redução de Educação e Cultura. A secretaria de Saúde e Saneamento encerra a série com participação de 28% comparado aos 23% do início da série, sendo a secretaria que mais demonstrou mudanças. As demais rubricas se mantiveram relativamente estáveis durante o período todo.

Gráfico 6: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária de São José dos Pinhais



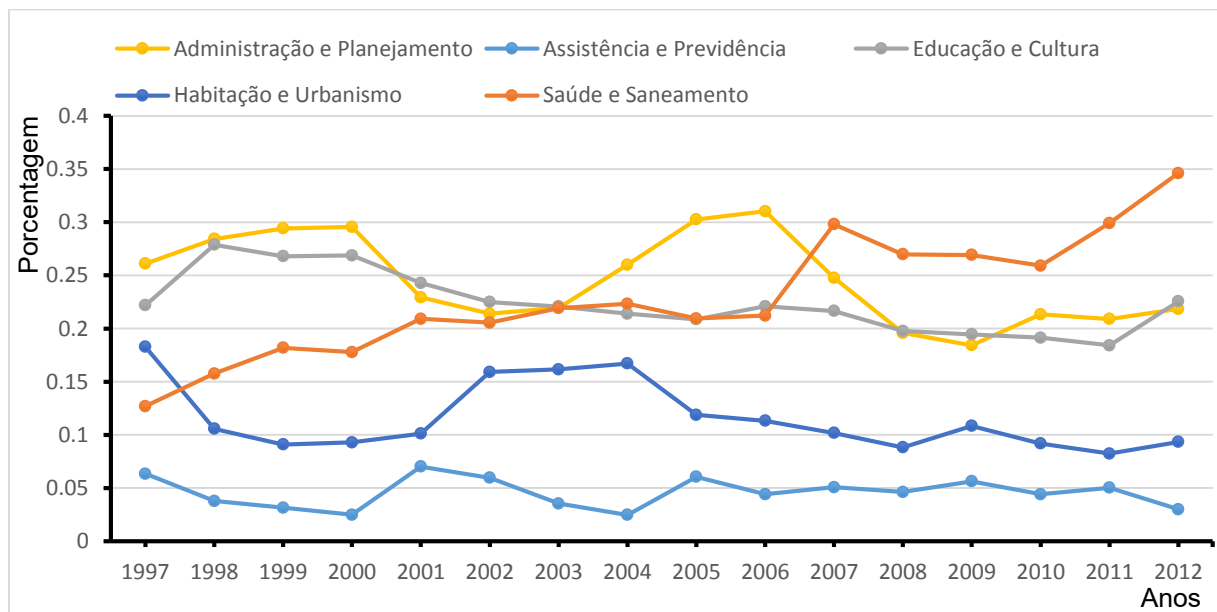
Fonte: Autor; dados: FINBRA

O comportamento apresentado pelas secretarias em São José dos Pinhais pode ser justificado pelo fato do município fazer parte da região metropolitana de Curitiba, muitos das necessidades de sua população podem ser atendidas na capital, havendo poucas mudanças nas secretarias ao longo do período de análise. Alocação de recursos entre as secretarias não teriam muitos efeitos em relação ao apoio político.

4.2.7 Análise do município de Foz do Iguaçu

Em Foz do Iguaçu, com uma população de 256 mil habitantes, e em quinto lugar em PIB municipal na média do período, a secretaria de Saúde e Saneamento teve suas despesas aumentadas ao longo de todo o período indo de 13% em 1997 para quase 35% em 2012. As demais secretarias demonstraram um comportamento relativamente estável acompanhando os aumentos da rubrica de Saúde e Saneamento. A rubrica de Administração e Planejamento foi a que mais variou em relação a secretaria de Saúde e Saneamento, com significativa redução do período de 2000 a 2002, de um nível de 30% para 21% e novamente de 2006 a 2009 de 31% para 19%.

Gráfico 7: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentaria de Foz do Iguaçu



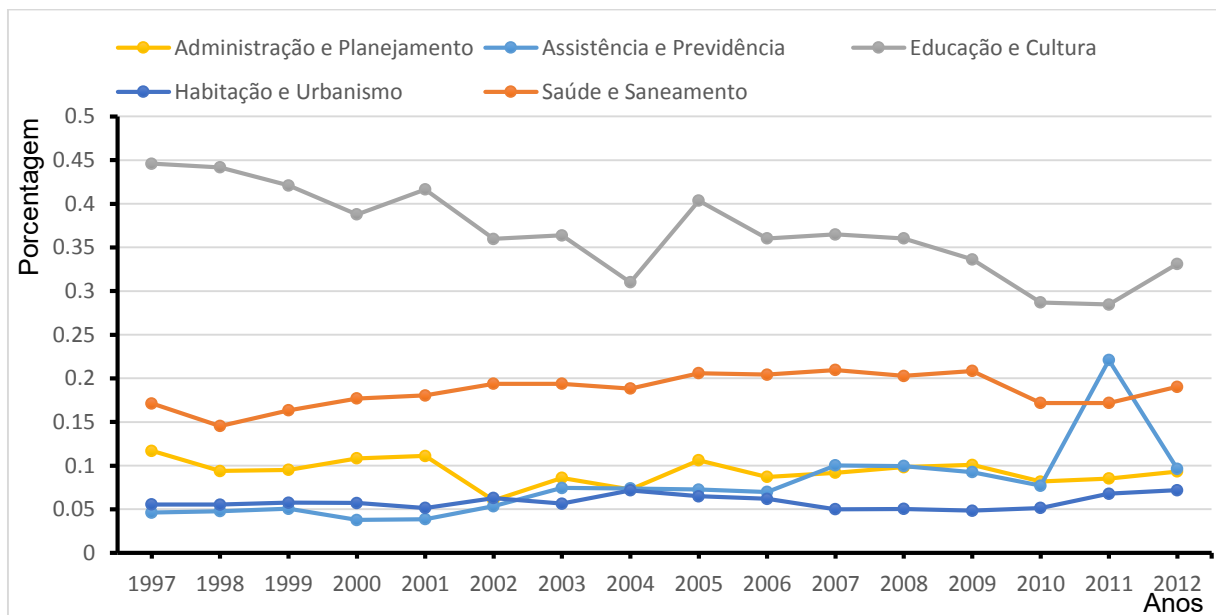
Fonte: Autor; dados: FINBRA

Foz do Iguaçu apresenta na secretaria de Habitação e Urbanismo um certo sinal de ciclo político no período que antecede as eleições de 2004 se comparado ao restante do período. E também certo indício para as eleições de 2008 com as rubricas Saúde e Saneamento e a de Administração e Planejamento, se comparado aos demais municípios, em ambas as secretarias só ocorrem a inversão no ano de 2007. Porém, demonstra ser um comportamento muito específico.

4.2.8 Análise do município de Colombo

Na cidade de Colombo, com cerca de 212 mil habitantes e o município com o menor PIB da amostra, apresenta um quadro estável entre as secretarias. Há certas variações na rubrica Educação e Cultura com tendência de queda, tendo iniciado a série com participação de 45% da despesa orçamentária e encerrando com 34%. Houve um aumento de 8% para 23% na rubrica de Assistência e Previdência para o ano de 2011 que em 2012 já reduz novamente para 10%.

Gráfico 8: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária de Colombo



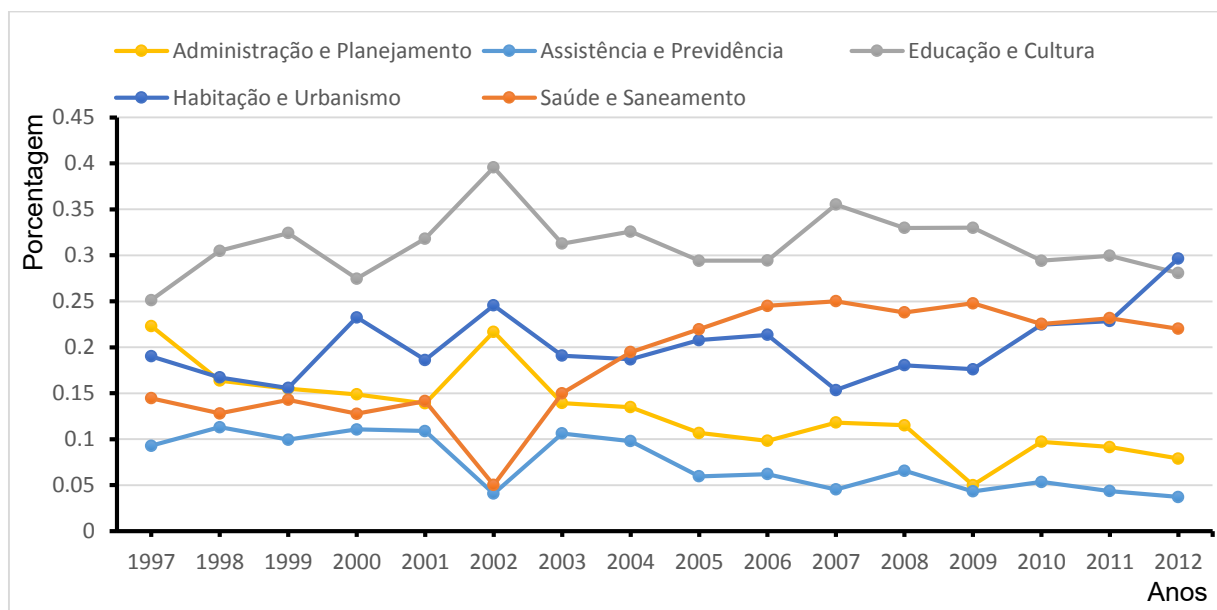
Fonte: Autor; dados: FINBRA

Importante destacar que Colombo faz parte da região metropolitana de Curitiba e por conta disso pode fazer uso das externalidades geradas pelo município de Curitiba. Não demonstrando muitos sinais dos ciclos políticos econômicos ou mesmo da LRF.

4.2.9 Análise do município de Guarapuava

O município de Guarapuava, possui aproximadamente 167 mil habitantes e um PIB municipal que o coloca na frente somente de Colombo. No período que antecede as eleições de 2000, houve um aumento na rubrica Habitação e Urbanismo de 15% para 24% acompanhado de uma queda de 6% na rubrica Educação e Cultura. Ocorre relevantes mudanças de participação na despesa orçamentária das rubricas entre 2001 e 2002, com diminuição nas rubricas de Saúde e Saneamento e na de Assistência e Previdência e aumentos nas demais. De 2002 para o ano de 2004 então se observa um crescente aumento de despesas na rubrica de Saúde e Saneamento. Para o restante do período não ocorrem grandes mudanças e apresenta um quadro relativamente estável, com a rubrica Habitação e Urbanismo subindo consideravelmente até 2012.

Gráfico 9: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária em Guarapuava



Fonte: Autor; dados: FINBRA

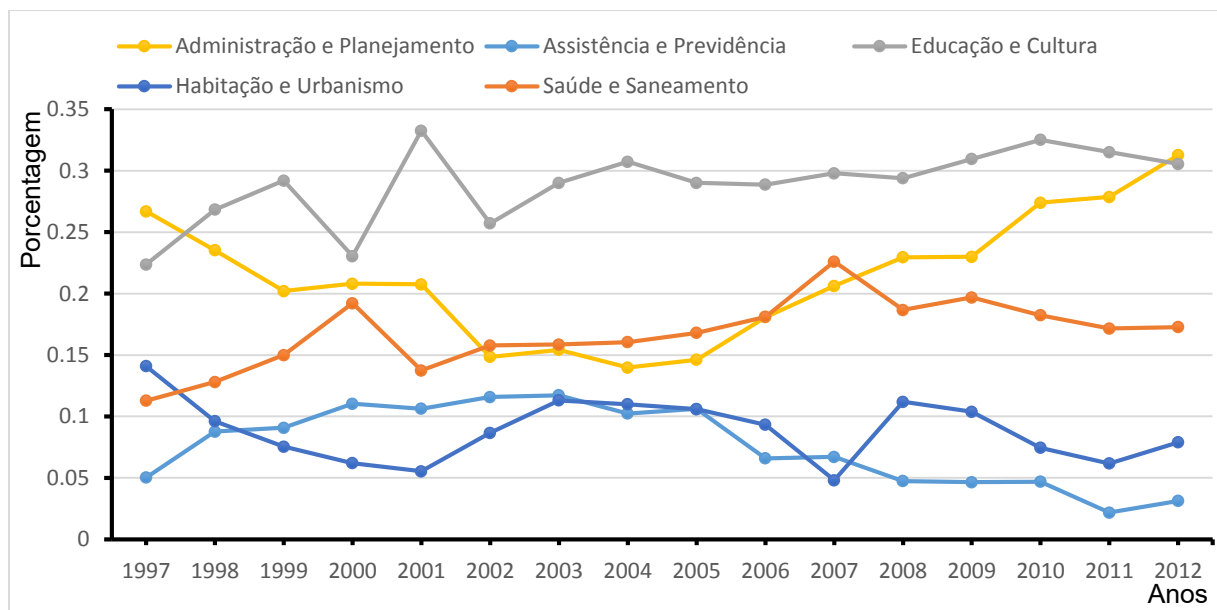
Em 2003 ocorre uma inversão entre a rubrica de Saúde e Saneamento e a rubrica de Administração e Planejamento, a primeira passa a ter uma participação maior se comparada ao período anterior à 2003 onde sempre teve uma participação

menor. Destaque também para a rubrica Habitação e Urbanismo que inicia a série com participação de 19% e encerra o período com uma participação de quase 30%.

4.2.10 Análise do município de Paranaguá

No município de Paranaguá, com uma população de aproximadamente 140 mil habitantes, possui um PIB municipal elevado se comparado relativamente com os demais municípios da análise. Os dados apontam para uma tendência de aumento na participação da rubrica Saúde e Saneamento e na rubrica Educação e Cultura. Houve um comportamento diferente na rubrica Administração e Planejamento se comparado aos demais municípios, não houve inflexão entre a participação da rubrica Saúde e Saneamento e a rubrica Administração e Planejamento. A rubrica Habitação apresentou quedas de participação no período de 1999 a 2001, onde uma participação de 15% no início da série vai para algo em um pouco acima de 5%, mesmo comportamento é observado para o ano de 2007. Assistência e Previdência se manteve relativamente estável acompanhando as demais rubricas.

Gráfico 10: Evolução das rubricas em relação a despesa orçamentária em Paranaguá



Fonte: Autor; dados: FINBRA

No ano eleitoral de 2000, ocorrem mudanças de participação das secretarias de Educação e Cultura com a de Administração e Planejamento, mudança semelhante ocorre no período que antecede o ano eleitoral de 2008, dessa vez entre a secretaria de Saúde e Saneamento com a secretaria de Habitação e Urbanismo. Essas alocações específicas dos gastos sinalizam para influências dos ciclos político econômicos. Em Paranaguá não se observa a inflexão entre as secretarias de Saúde e Saneamento e a de Administração e Planejamento.

4.2.11 Análise geral

Um resultado que pode ser filtrado ao analisar as despesas orçamentárias para os municípios paranaenses é a realocação das despesas com Administração e Planejamento em favor das despesas com Saúde e Saneamento. Para a maior parte dos municípios tal comportamento foi observado no período compreendido a fase de implementação da LRF, entre 2000 e 2002. Há uma tendência de inflexão na participação dessas secretarias sobre a despesa orçamentária nos municípios selecionados para análise.

Observa-se que boa parte das maiores mudanças e alocações das secretarias, principalmente mudanças específicas, ocorrem em anos eleitorais ou próximos a ele, sinalizando o fator político da teoria dos ciclos políticos econômicos tendo forte impacto na alocação dos gastos públicos.

4.3 EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL E DESPESA DE PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

A relação da despesa de capital e despesa com pessoal, serve como indicador de alocação dos recursos dentro das secretarias para os municípios. Uma alta nessa

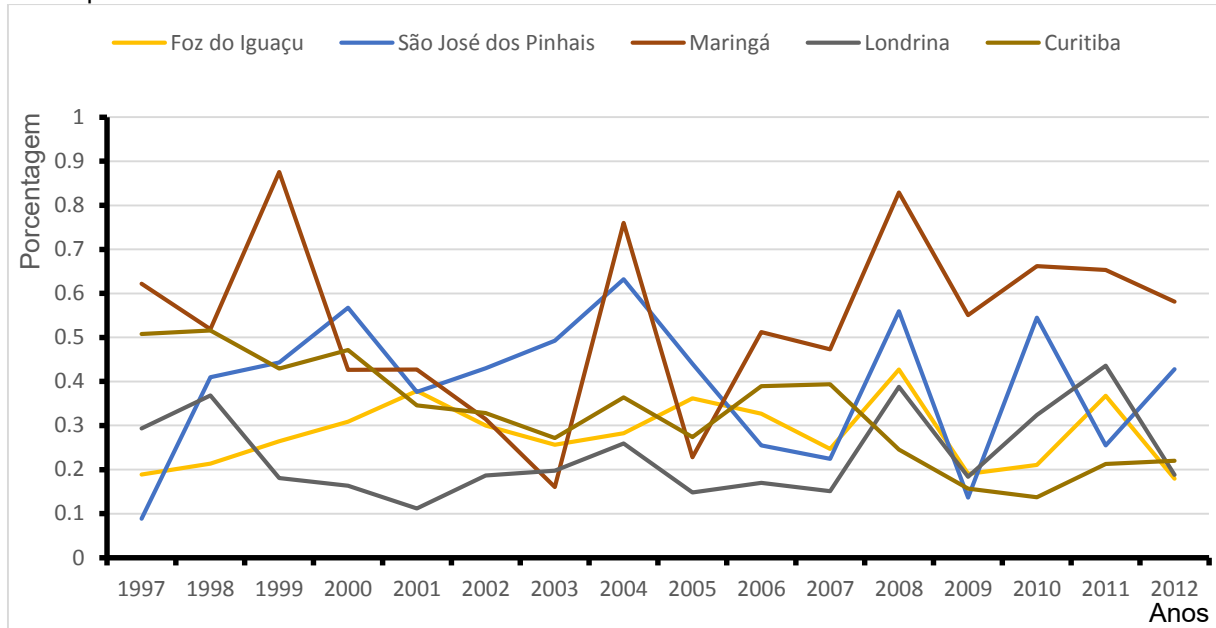
relação entre as duas despesas, indica que o município dentro de suas secretarias, aloca mais recursos para despesas de capital do que despesas com pessoal.

A teoria dos ciclos políticos sugere que a fim de garantir apoio político, os gestores políticos vão ampliar as despesas de capital, sendo mais fáceis de serem manipulados conforme os interesses, isso faz com que em anos eleitorais haja uma alta nas despesas de capital em relação as despesas de pessoal. Enquanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um limite de gastos com pessoal que entra em vigor a partir de 2002. Dado que a maioria dos municípios não o atinge, faz com que os gastos com pessoal sejam ampliados, apresentando uma relação de despesa de capital e despesa com pessoal mais baixa.

Os dez municípios selecionados foram organizados e separados entre os cinco maiores PIB municipais e os cinco menores da média histórica de 1999 a 2010. Tal critério foi selecionado por separar e agrupar os municípios com um perfil mais próximos entre si, entre os que dispõe de mais recursos para gastos públicos e os que dispõe de menos recursos. De tal forma que o primeiro grupo é composto pela capital Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá e São José dos Pinhais. No segundo grupo estão os municípios de Cascavel, Colombo, Guarapuava, Paranaguá e Ponta Grossa.

O primeiro grupo a ser analisado compõe os cinco municípios de maior PIB dos selecionados, a capital Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá e São José dos Pinhais.

Gráfico 11: Evolução das despesas de capital em relação as despesas com pessoal nos cinco municípios de maior PIB selecionados



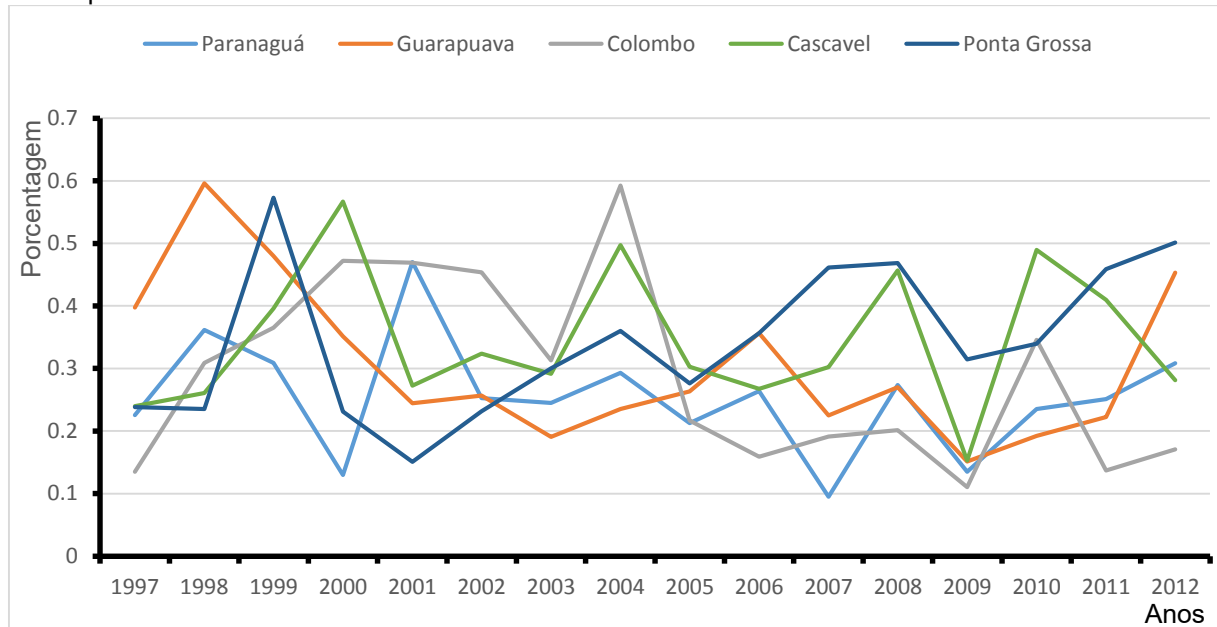
Fonte: Autor; dados: FINBRA

Para os municípios de Maringá, Londrina e São José dos Pinhais o gráfico aponta ciclos evidentes de alta e baixa na relação das despesas de capital e pessoal. Sobretudo após 2002, nas eleições de 2004 e 2008 há um súbito aumento de despesas de capital frente as despesas de pessoal, e uma queda considerável logo após o ano eleitoral. No período anterior a 2002, não há uma tendência clara para a relação das despesas, há um aumento específico elevado em municípios como Maringá e São José dos Pinhais, mas Londrina demonstra um queda relevante na relação. Para o ano de 2012 e o período que o antecede, há uma tendência de baixa na relação e o seu aumento para o ano de 2011 e queda em 2012, com exceção de São José dos Pinhais que demonstrou uma alta em 2010 na mesma magnitude que em 2008; não ficando claro assim a tendência do ciclo para o ano eleitoral de 2012. Do grupo o município que apresenta as maiores alterações é Maringá, onde de 2003 a 2004 mudou de aproximadamente de 16% para 76%.

Curitiba e Foz do Iguaçu não apresentaram sinais tão evidentes desse ciclo, no entanto se observa uma tendência do mesmo comportamento para o município de Curitiba em 2004 e em Foz do Iguaçu para 2008.

O segundo grupo a ser analisado compreende os demais municípios: Cascavel, Colombo, Guarapuava, Paranaguá e Ponta Grossa.

Gráfico 12: Evolução das despesas de capital em relação as despesas com pessoal nos cinco municípios de menor PIB selecionados



Fonte: Autor; dados: FINBRA

Após o ano 2002, os ciclos se mostram mais evidentes no município de Cascavel para os anos de 2004 e 2008 com seus respectivos períodos de baixa e anos de aumento. Os demais municípios apresentam um comportamento similar, com menor intensidade, mas seguindo a tendência de alta em anos eleitorais e de baixa no restante do período. Colombo apresentou a maior variação do grupo no período de 2003 a 2004 houve uma variação de aproximadamente 28 pontos percentuais. Ponta Grossa foi o que demonstrou a maior tendência de repetição do ciclo, com altas em 2004, 2008 e 2012 e logo após uma queda em 2005, 2009 e uma possível queda em 2013. Antes de 2002 os dados apontam um nível maior na relação de despesas de capital e despesas de pessoal se comparado aos períodos que antecedem as eleições de 2004, 2008 e 2012.

5 CONCLUSÃO

O trabalho buscou identificar uma relação de causalidade entre a alocação dos gastos públicos com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a teoria dos ciclos políticos econômicos para os municípios paranaenses. Foram observadas as rubricas das secretarias no período que compreende quatro eleições municipais e os três anos que os antecedem. Também foi analisado a relação das despesas de capital e de gastos com pessoal.

A teoria acerca dos determinantes dos gastos públicos, permitiu separar e identificar os elementos que compõem a estrutura da análise, as rubricas de cada secretaria e a classificação econômica entre despesas correntes, onde se encaixa as despesas com pessoal, e as de capital. Juntamente a LRF por estabelecer um limite de despesas com pessoal acima da realidade da maioria dos municípios, acaba por incentivar o aumento relativo dessas despesas em frente as despesas de capital.

As literaturas a respeito dos ciclos políticos, apontam para uma realocação de gastos públicos por parte dos gestores políticos em prol do seu interesse para adquirir maior apoio político. Há uma certa tendência dessas alocações gerarem um aumento em determinadas rubricas em detrimento de outras.

Os resultados obtidos no capítulo 4, na análise dos dados mostra que para os municípios selecionados, há certo padrão de mudanças nos gastos, mais notadamente a redução dos gastos da secretaria de Administração e Planejamento e do aumento dos gastos da secretaria de Saúde e Saneamento. Na relação das despesas de capital e pessoal, há uma tendência de alta relação em anos eleitorais, seguido logo de sua queda.

Os resultados da pesquisa indicam que a LRF exerceu mudanças ou, no mínimo, uma tendência de mudança no padrão dos gastos das secretarias, sobretudo após a implementação da LRF houve uma inversão das despesas em Administração e Planejamento com as despesas de Saúde e Saneamento. O comportamento da relação entre despesas de capital e despesas com pessoal também se mostra justificado pela teoria dos ciclos políticos econômicos, onde há uma clara tendência de aumento nessa relação em anos eleitorais ou em períodos próximos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO-02. Proposta Orçamentária da União Instrução para a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social. 2004. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2004.pdf>. Acesso em: 18/09/2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 16/10/2015.

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1990, do MOG-DOU de 15.4.99. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 19/09/2015.

DIVINO, José A.; SILVA Junior, R. L. S. **Composição dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico dos Municípios Brasileiros**. Revista Economia, Brasília(DF), v.13, n. 3^a, p. 507-528, set-dez, 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3ap507_528.pdf>. Acesso em: 18/09/2015.

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 25/09/2015.

GONÇALVES, R. R.; BRAATZ, J.; FOCHEZATTO, A. **Composição do gasto público estadual e crescimento dos municípios gaúchos – uma análise em painel**. Associação Brasileira de Estudos Regionais Urbanos. 2015. Disponível em: <<http://www.brsa.org.br/fotos/artigo1-2015-06-08-23-34-26.pdf>>. Acesso em: 18/09/2015.

MENEZES, R. T. **Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros**. Brasília: ESAF, 2005. 64 p. Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF). Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/lrf/1lrfXTN/resumo.htm>. Acesso em: 30/09/2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Glossário**. Secretaria do Orçamento Federal, 2015. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/>>. Acesso em: 17/09/2015.

NASCIMENTO, E. R. e DEBUS, I. **Lei Complementar nº101/2000 Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª Edição Atualizada. Tesouro Nacional. Brasília, jul. 2001. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 10/10/2015.

NETO, J. F.; FONTES, R.; LIMA, J. E. **Teoria dos Ciclos Político-Econômicos: 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: 25/09/2015.

PREUSSLER, A. P. S. **Um Estudo Empírico dos Ciclos Político-econômicos no Brasil**. 2001. 102 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/1804/000308649.pdf>. Acesso em: 25/09/2015.

SAKURAI, S. N. **Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990-2005 Via Dados em Painel**. Est. Econ., São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan./mar., 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000100002>. Acesso em: 26/09/2015.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. **Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities**. Public Choice, v. 137, p. 301-314, 2008.

SILVA, L. D. C.; CRUZ, M. S.; IRFFI, G. **Gastos públicos e crescimento econômico: uma análise para os municípios paraibanos**. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 741-760, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1391>. Acesso em: 18/09/2015.

SILVA, S. L. P.; FARONI, W. **Ciclos Político Orçamentários: um estudo para os municípios do estado de Minas Gerais – 2000/2008**. Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis – ICEAC, v. 14, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.seer.furg.br/sinergia/article/view/1719/1300>>. Acesso em: 29/09/2015.

SANTOLIN, R.; JAYME Jr. F. G.; JÚLIO C. R. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico**. Est. Econ., São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez., 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n4/08.pdf>>. Acesso em: 19/09/2015.

VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. **A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/45402>>. Acesso em: 29/09/2015.

VIDEIRA, R. A. e MATTOS, E. **Ciclos Políticos Eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros**. Economia Aplicada, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v15n2/v15n2a05.pdf>>. Acesso em 26/09/2015.