

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FABIANO DAL-RI

**CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS E ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA
ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

CURITIBA

2016

FABIANO DAL-RI

**CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS E ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA
ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

FABIANO DAL-RI

CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS E ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dayani Cris de Aquino
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 13 de dezembro de 2016.

*A todos aqueles que, de alguma forma, fizeram parte
da minha trajetória acadêmica nos últimos cinco anos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Universidade Federal do Paraná, por ter me propiciado a oportunidade de estudar num curso de qualidade e com inúmeras possibilidades de desenvolvimento acadêmico e profissional. Eu estendo meus agradecimentos, também, aos professores que participaram da minha formação, em especial os professores Victor Manoel Pelaez Alvarez, que me orientou na Iniciação Científica, e Fernando Motta Correia, que me guiou ao longo dos meses de preparo desta monografia.

Agradeço, ainda, aos colegas de curso que acabaram por virar amigos por uma vida inteira (Simone, Guilherme, Luiza, Marina, Caroline, Vitor, Augusto, Rebecca, Marcela e Vitória), aos companheiros de Iniciação Científica, aos amigos do intercâmbio, às amigadas do Ensino Médio que ainda se mantêm, aos colegas Nielsen e aos conhecidos da vida.

Por fim, agradeço a meus pais, que sempre me apoiaram não importa a situação e criaram as bases para toda a trajetória que tive no curso de Ciências Econômicas. O exemplo deles e a certeza de que seriam um porto seguro durante os últimos cinco anos foram dois alicerces essenciais para que eu me tornasse o economista que sai agora formado da UFPR.

*Politics: A strife of interests masquerading
as a contest of principles. The conduct of public
affairs for private advantage.*

(Ambrose Bierce)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução dos ciclos políticos nos municípios brasileiros utilizando séries históricas de variáveis orçamentárias e observar de que forma elas respondem à mudança regulatória trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal no manejo das contas públicas. Aplicando a base teórica desenvolvida desde a década de 70 a partir texto de Nordhaus e utilizando dados fiscais disponibilizados através do FINBRA, identifica-se uma modificação no nível de gastos com investimentos nos anos eleitorais, fruto da falta de imposição de regras através da LRF em relação a essas despesas. Há, assim, um canal aberto para utilização de critérios discricionários na alocação dos recursos públicos, que adquirem caráter cíclico frente a interesses eleitorais. Tal situação se revela particularmente intensa nos municípios mais dependentes de transferências governamentais, indicando, mais uma vez, a utilização oportunista de recursos públicos na busca de resultados políticos.

Palavras-chave: Gastos públicos. Ciclos orçamentários. Municípios brasileiros.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the evolution of political cycles in Brazilian municipalities using historical series of budget variables and to observe how they respond to the regulatory change in the management of public accounts brought by the Fiscal Responsibility Law. Applying the theoretical basis developed since the 70's from Nordhaus's text and using fiscal data made available through FINBRA, a change in the level of investment expenditures in electoral years is identified, as a result of the lack of enforcement rules through the FRL in respect of such expenses. There is, therefore, an open channel for the use of discretionary criteria in the allocation of public resources, which are cyclical in face of electoral interests. This situation is particularly intense in municipalities that are more dependent on government transfers, indicating once again the opportunistic use of public resources in the search for political results.

Key words: Public spending. Budget cycles. Brazilian municipalities.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - GASTOS E RESPONSABILIDADES DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAL DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988	22
TABELA 2 - CARGA TRIBUTÁRIA POR ENTE FEDERATIVO EM RELAÇÃO AO PIB (%) - 2011 A 2015	23
TABELA 3 - CARGA TRIBUTÁRIA POR ENTE FEDERATIVO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE IMPOSTOS ARRECADADOS (%) - 2011 A 2015	23
TABELA 4 - FONTES DE RECEITA TRIBUTÁRIA MAIS IMPORTANTES POR ENTE FEDERATIVO (EM % DO PIB) - 2011 A 2015	23
TABELA 5 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL POR ANO DE MANDATO MUNICIPAL.....	35
TABELA 6 - CRESCIMENTO MÉDIO DO INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL NOS ANOS ELEITORAIS	36
TABELA 7 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL NOS PERÍODOS PRÉ-LRF E PÓS-LRF.....	37
TABELA 8 - RELAÇÃO GASTOS COM INVESTIMENTO/GASTOS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - 1997 A 2012	44
TABELA 9 - RELAÇÃO GASTOS COM PESSOAL/RECEITA CORRENTE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - 1997 A 2012.....	45
TABELA 10 - RELAÇÃO GASTOS COM INVESTIMENTO/RECEITA CORRENTE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - 1997 A 2012	46

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – INDICADORES FISCAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 1997 A 2012	32
GRÁFICO 2 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL POR FAIXA POPULACIONAL - 1997 A 2012	33
GRÁFICO 3 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL POR REGIÃO GEOGRÁFICA - 1997 A 2012	33
GRÁFICO 4 - LINHA DE TENDÊNCIA PARA O INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL - 1997 A 2012	38

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO DE LITERATURA	13
2.1 TEORIA	13
2.1.1 O marco teórico de Nordhaus	14
2.1.2 A inclusão de expectativas racionais	16
2.1.3 Da política monetária para a política fiscal	18
2.1.4 Outros avanços teóricos	19
2.2 BACKGROUND INSTITUCIONAL BRASILEIRO	20
2.2.1 O modelo federalista brasileiro: divisão de responsabilidades orçamentárias ..	21
2.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal	25
3 GASTO EM INVESTIMENTO COMO INDICADOR CÍCLICO	28
3.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS UTILIZADOS	29
4 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS	32
4.1 GASTO EM INVESTIMENTO AO LONGO DE UM CICLO ORÇAMENTÁRIO ...	35
4.2 O EFEITO DA LRF	37
5 CONCLUSÕES	39
REFERÊNCIAS	42
APÊNDICE	44

1 INTRODUÇÃO

A relação entre política e economia é – e sempre foi – um tema controverso que suscita as mais variáveis discussões. Ao menos desde o século XVIII, quando as obras de Adam Smith trouxeram metodologia e estrutura ao estudo econômico, a busca por determinar de que forma se dá tal interação tem ocupado diferentes papéis em análises de diversas correntes. Se a ciência inaugurada pelo texto *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* era então chamada de economia política justamente por evidenciar a complementaridade entre economia e política, os desenvolvimentos teóricos subsequentes acabaram por mudar de rumo. Dentro da tradição neoclássica, por exemplo, a motivação política na tomada de decisões econômicas é frequentemente desconsiderada. (FIALHO, 1999).

Negligenciar a variável política em análises econômicas e financeiras é, no entanto, incabível para momentos como aquele pelo qual o Brasil passa em pleno século XXI. O impacto de uma crise política aguda como a atual se reflete diretamente em aspectos econômicos que acabaram por colocar o país em meio a uma das mais severas recessões de sua história. A redução da atividade econômica tem afetado não apenas as famílias brasileiras, mas também os entes federativos, cujas contas são colocadas à prova frente a uma intensa e inesperada restrição orçamentária. Essa simbiose entre ciclos políticos, econômicos e orçamentários que se revela com força máxima na conjuntura presente é campo prolífico para estudos, numa sequência de avanços teóricos e metodológicos que têm como marco inicial o texto de William D. Nordhaus na década de 70. Desde então, a questão que começou com a análise da relação entre ciclos políticos e movimentações em variáveis macroeconômicas a partir de canais monetários de transmissão passou a indicar que há, ainda, uma interação entre ciclos políticos e utilização de instrumentos fiscais que se reflete nos orçamentos públicos e que possui fortes repercussões principalmente sobre os municípios.

É justamente a interação entre ciclos políticos e orçamentários nos municípios brasileiros que este trabalho pretende avaliar, procurando identificar de que forma uma mudança institucional como aquela provocada pela promulgação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) altera os incentivos na gestão das finanças públicas. O objetivo geral, portanto, é analisar a variação dos ciclos

políticos utilizando séries históricas de variáveis orçamentárias municipais e observar de que forma elas respondem a mudanças regulatórias no manejo das contas públicas. Pretende-se, ainda, elencar diferenças no comportamento dos municípios de acordo com a faixa populacional e a região geográfica em que se encontram. A hipótese adotada é a de que a LRF, apesar de impor limites máximos de gastos com pessoal e de endividamento, não adotou critérios que guiassem os gastos com investimentos, deixando aberto um canal passível de ser utilizado ciclicamente por políticos de forma oportunista visando maximizar o resultado eleitoral. Tal espaço para manipulação eleitoral seria mais intenso justamente naqueles municípios menores e mais pobres, nos quais características orçamentárias possibilitariam mais discricionariedade no gasto público.

Na tentativa de validar a hipótese acima indicada, este trabalho está estruturado da seguinte forma: a segunda seção (sendo a primeira esta introdução) traz uma revisão dos desenvolvimentos teóricos e institucionais relevantes para a discussão de ciclos político-orçamentários municipais; a terceira delimita as variáveis e os indicadores a serem analisados e expõe os dados utilizados; a quarta revela os resultados encontrados a partir de uma análise descritiva; e a quinta abre espaço para a discussão das conclusões finais, além de apontar caminhos para estudos futuros.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Ciclos político-eleitorais, também chamados de ciclos político-econômicos ou, numa perspectiva mais recente, de ciclos político-orçamentários, buscam examinar a relação entre decisões de caráter político e econômico que interagem de forma cíclica. Nessa perspectiva, as decisões políticas passam a ter relevância no entendimento de fenômenos econômicos e a assumir um caráter endógeno ao sistema, condicionando e sendo condicionadas pela realidade econômica. Por isso, analisar tal interação é fundamental para que se evitem “diagnósticos [macroeconômicos] equivocados que implicam, por sua vez, em imprecisões e erros nas previsões da trajetória futura dos eventos econômicos, em geral, com consequências negativas sobre o bem estar da sociedade” (FIALHO, 1999, p. 132). Ainda assim, a teoria econômica frequentemente ignora a motivação política (o que inclui interesses privados e objetivos eleitorais) que há por trás da tomada de decisões governamentais, algo que diversos autores vêm tentando contornar nas últimas décadas.

De modo a se compreender o ponto atual em que se encontram os estudos sobre ciclos político-eleitorais, apresenta-se abaixo a evolução teórica do tema, no qual serão abordados os precursores da abordagem, o marco teórico de Nordhaus na década de 70, a evolução analítica com a inclusão da perspectiva racional na década de 80 e a mudança de foco da política monetária para a política fiscal. Em seguida, analisar-se-á o *background* institucional brasileiro que define o panorama fiscal e orçamentário dos entes municipais, com foco no modelo federalista adotado pelo Brasil desde a Constituição de 1988 e nas mudanças trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 TEORIA

Apesar de a teoria de ciclos político-eleitorais ganhar maior notoriedade a partir da década de 70 com a formulação teórica de Nordhaus, conforme será mostrado adiante, ideias pontuais acerca do impacto que decisões políticas podem ter sobre o desempenho econômico datam de um período anterior. Fialho (1999) aponta que Kalecki, por exemplo, em sua obra *Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego* de 1943, já previa que ciclos econômicos causados por motivos políticos

seriam sistemáticos em um sistema democrático capitalista no qual os candidatos tentam ganhar votos do eleitorado e os influenciar. A ideia de Kalecki é, então, melhor desenvolvida por Downs no texto *An Economic Theory of Democracy* de 1957, que mostra que partidos políticos agem racionalmente ao tentar maximizar o desempenho eleitoral, formulando políticas que gerem votos ainda que com impactos econômicos diversos. Nessa visão, os efeitos econômicos seriam relevantes apenas se influenciassem o eleitorado, o qual toma sua decisão com base no desempenho passado. Key Jr, na sequência, publica o texto *The Responsible Electorate* de 1966, em que, apesar de concordar com a importância da política sobre ciclos eleitorais, defende que é o desempenho econômico recente (e não o passado) que mais influencia o voto eleitoral.

2.1.1 O marco teórico de Nordhaus

No artigo *The Political Business Cycle* publicado em 1975, William D. Nordhaus da Universidade de Yale procura desenvolver uma abordagem que supere a falta de teoria econômica acerca do comportamento governamental frente a limitações políticas, aprofundando, portanto, as ideias de autores como Kalecki, Downs e Key Jr, citados anteriormente. Para tanto, Nordhaus parte de um modelo intertemporal com um *trade-off* entre inflação e desemprego (tal qual na curva de Phillips), em que os eleitores são sensíveis a ambas as variáveis – ao desemprego porque, direta ou indiretamente, a renda de muitas famílias é comprometida; à inflação porque ela torna a alocação de recursos menos eficiente, gera efeitos redistributivos e pode causar problemas de pagamentos. As famílias, no entanto, não conhecem o *trade-off* econômico, apesar de terem suas preferências definidas. Como o próprio Nordhaus (1975) coloca, “voters don’t know much about economics but they know what they like” (p. 173).¹

Uma situação similar ocorre em relação às preferências partidárias: para Nordhaus, fatores ideológicos partidários são menos importantes do que o histórico do partido em relação à inflação e ao desemprego. Isso porque os eleitores usam experiências passadas aliadas à situação presente na tomada de decisão. Pode-se afirmar que, nessa visão, os eleitores formam expectativas acerca do

¹ “Eleitores não sabem muito sobre economia mas eles sabem do que gostam.” Tradução nossa.

comportamento dos partidos e o desempenho deles é avaliado em relação a essas expectativas. Assume-se, ainda, que os partidos possuem o único objetivo de ganhar votos e, conseqüentemente, eleições. Assim, as decisões econômicas tomadas ao longo de um mandato buscam maximizar o resultado nas próximas eleições, sendo necessário, para tanto, conquistar uma pluralidade de eleitores. É com esse objetivo que os políticos manipulam indicadores econômicos de forma que eles estejam em seu melhor estado justamente na época eleitoral.

Essas manipulações da atividade econômica se dão, nesse modelo, através de política monetária. Uma política expansionista, por exemplo, levaria a um aumento da atividade econômica e, após um período de resposta, a um aumento da inflação (DRAZEN, 2001), de tal forma que as mudanças ao longo da curva de Phillips assumem papel central nesse arcabouço teórico.

A lógica do modelo de Nordhaus está na percepção de que combinações de menor desemprego e menor inflação geram resultados eleitorais mais positivos. Logo, no curto prazo, busca-se alcançar, dentro da curva de Phillips, uma situação que maximize o resultado eleitoral. Esse ponto, no entanto, não é o ponto ótimo de longo prazo, pois Nordhaus identifica que, em sociedades democráticas, há uma tendência a se privilegiar o bem-estar presente em relação ao bem-estar futuro. O longo prazo, de qualquer forma, encontra-se fora do alcance de manipulações políticas, indicando que manipulações de curto prazo terão de ser revertidas após as eleições, gerando os ciclos políticos.

Uma importante revelação do texto de Nordhaus é a de que a própria natureza democrática leva ao surgimento dos ciclos, os quais derivam de uma situação em que os políticos procuram agradar o eleitorado de forma a se (re)elegerem, indicando a existência de oportunismo eleitoral. Assim, um ciclo típico assumiria a seguinte forma:

immediately after an election the victor will raise unemployment to some relatively high level in order to combat inflation. As elections approach, the unemployment rate will be lowered until, on election eve, the unemployment rate will be lowered to the purely myopic level². (NORDHAUS, 1975, p. 184).³

² O nível de miopia é aquele em que gerações futuras são ignoradas e, portanto, busca-se uma baixa taxa de desemprego ainda que isso resulte em uma inflação mais elevada. Esse nível se contrasta com o nível de solução política golden-rule, no qual não há diferenciação entre gerações, e o nível de bem-estar ótimo, onde ambas as gerações são consideradas.

³ “Imediatamente após uma eleição o vencedor irá aumentar o desemprego para algum nível

Para sustentar sua teoria, Nordhaus analisa nove países desenvolvidos (Austrália, Canadá, França, Alemanha, Japão, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos). A hipótese de existência de ciclos é rejeitada no caso da Austrália, do Canadá, do Japão e do Reino Unido, mas há pequena evidência na França e Suécia, além de ciclos mais significativos na Alemanha, na Nova Zelândia e nos Estados Unidos. Fialho (1999) critica os resultados encontrados originalmente por Nordhaus e considera que “a evidência empírica por ele apresentada (...) parece não suportar muito bem a ideia de um ciclo político” (p. 134).

2.1.2 A inclusão de expectativas racionais

O modelo teórico de Nordhaus, conforme se observou anteriormente, apoiava-se nas expectativas adaptativas, indicando que os eleitores formavam suas análises do momento político e econômico levando em consideração somente o passado e o presente, com pequeno conhecimento da teoria econômica e de relações como o *trade-off* entre inflação e desemprego contido na curva de Phillips. Essa mesma perspectiva se manteve em estudos posteriores, como os de Hibbs em 1977 e 1987 – que incluíram a teoria partidária buscando compreender a influência da dimensão ideológica partidária sobre os ciclos – e o de Beck em 1982 – que, por sua vez, aponta que as composições partidárias se alteram no tempo e, portanto, é difícil traçar um perfil dos partidos que se mantenha. Beck, de certa forma, refuta os achados de Hibbs a respeito da importância de considerações partidárias. (FIALHO, 1999).

As principais críticas em relação aos modelos até aqui citados se concentram, de acordo com Drazen (2001), em três pontos principais: na suposição de que o poder executivo controla a política monetária, algo que é limitado (ou mesmo pouco plausível) dentro de uma estrutura institucional na qual os Bancos Centrais gozam de uma mínima independência; na centralidade da política monetária, ignorando aspectos importantes da política fiscal que também podem influenciar ciclicamente o desempenho econômico de um país; e na suposição de que os eleitores são irracionais. Caso eles sejam racionais, as decisões seriam tomadas com base não

relativamente elevado de forma a combater a inflação. Conforme as eleições se aproximam, a taxa de desemprego será diminuída até que, às vésperas da eleição, a taxa de desemprego será diminuída para o nível de miopia pura”. Tradução nossa.

no comportamento passado dos candidatos, mas na expectativa de desempenho futuro deles, além de haver menor resposta a manipulações, uma vez que os interesses por trás de tais medidas seriam antecipados. Assim, os desenvolvimentos teóricos posteriores buscam superar o que se via como limitações dos modelos tradicionais de ciclos político eleitorais. Alesina e Rogoff⁴ são dois dos principais autores que trilham tal caminho, levando a teoria dos ciclos político-eleitorais a novos horizontes.

De modo a superar a suposição de que os eleitores são irracionais, apoia-se na revolução das expectativas racionais no final da década de 70 e anos 80. Uma vez que um dos alicerces do modelo de Nordhaus é justamente a falta de conhecimento do sistema econômico por parte dos eleitores – o que impossibilita que eles antecipem as decisões dos *policy makers* –, assumir que eles são, na verdade, racionais e conhecem o sistema torna mais difícil justificar a existência de ciclos. Essa limitação do modelo é reconhecida pelo próprio Nordhaus, além de autores como Sargent e Wallace. Esses últimos, em texto também de 1975 (mesmo ano de publicação do texto seminal de Nordhaus), defendem que, caso se suponha racionalidade dos agentes, a exploração sistemática da curva de Phillips para gerar resultados econômicos favoráveis a reeleições não é possível. (FIALHO, 1999).

Para conciliar a existência de ciclos políticos com as expectativas racionais, Alesina⁵ (1987 apud FIALHO, 1999) sugere, dentro de um modelo que considera diferenças ideológicas entre os partidos, que efeitos de políticas monetárias ativas sobre a atividade econômica só serão visíveis caso elas ocorram de surpresa. Nesse caso, partidos de esquerda tendem a seguir uma política mais inflacionária, enquanto que os de direita seguem o caminho contrário, de tal forma que a inflação esperada se mantém entre esses dois valores. Logo, “there is a positive inflation surprise if the left-wing party wins the election, implying unemployment below the natural rate, and a negative inflation surprise if the right-wing party wins the election, implying unemployment above the natural rate” (DRAZEN, 2001, p. 91).⁶ É por esse

⁴ Entre os textos dos autores que exploram o assunto, destacam-se Alesina (1987) e Rogoff e Sibert (1988).

⁵ ALESINA, A. Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *Quarterly Journal of Economics*, n. 102, p 651-678, 1987.

⁶ “Há uma surpresa inflacionária positiva se o partido de esquerda ganha a eleição, implicando em desemprego abaixo da taxa natural, e uma surpresa inflacionária negativa se o partido de direita

motivo que a existência de ciclos sob expectativas racionais depende da incerteza sobre resultados eleitorais.

Conforme aponta Fialho (1999), a diferença de resultados no modelo de Alesina entre partidos de posições opostas no espectro ideológico serve de incentivo para que sejam definidas regras comuns e normas políticas cooperativas. Assim, um aumento de interação entre os diferentes partidos reduz a magnitude das flutuações econômicas, uma vez que são diminuídos os espaços de manobra para manipulações eleitorais.

2.1.3 Da política monetária para a política fiscal

Se Alesina incluiu com sucesso as expectativas racionais nos modelos de ciclos políticos, coube a Rogoff, no final da década de 80, os principais avanços⁷ em relação à mudança de foco da política monetária para a política fiscal, superando, portanto, mais uma das críticas que se fazia ao modelo original de Nordhaus. Isso porque

a principal conclusion is that models based on manipulating the economy via monetary policy are unconvincing both theoretically and empirically, while explanations based on fiscal policy conform much better to the data and form a stronger basis for a convincing theoretical model of electoral effects on economic outcomes. (DRAZEN, 2001, p. 77).⁸

Conforme aponta Fialho (1999), Rogoff consegue aproveitar um contexto de expectativas racionais para desenvolver sua análise de ciclos a partir de variáveis fiscais. Para tanto, é levado em conta que há assimetrias de informações: geralmente, os eleitores possuem informações falhas e incompletas a respeito dos governantes. Essa situação pode propiciar o surgimento de ciclos, que ocorre dentro de um modelo de seleção adversa. Rogoff aponta que os eleitores querem eleger

ganha a eleição, implicando em taxa de desemprego acima da taxa natural". Tradução nossa.

⁷ Fialho (1999) mostra que Tufte, por exemplo, foi um autor que, ainda na década de 70, focou na política fiscal como instrumento de manipulação eleitoral, ainda que de forma menos minuciosa e abrangente que Rogoff, além de não incluir uma perspectiva de expectativas racionais.

⁸ "Uma conclusão principal é que modelos baseados em manipular a economia através de política monetária não são convincentes teoricamente nem empiricamente, enquanto que explicações baseadas em política fiscal se conformam muito melhor aos dados e formam uma base mais forte para um modelo teórico convincente dos efeitos eleitorais em resultados econômicos". Tradução nossa.

candidatos competentes e que tal competência é avaliada através da capacidade de implementar políticas fiscais. Uma vez que essa avaliação é prejudicada pela assimetria de informações comentada anteriormente (apenas o próprio candidato conhece o seu nível de competência), um candidato competente buscará – e conseguirá – manipular o orçamento para incorrer em déficit no ano eleitoral e gastar com rubricas que chamem a atenção do eleitorado. Outra forma, caso não seja possível incorrer em déficits, é focar na mudança de alocação de gastos (mantendo-os iguais no agregado) e priorizar investimentos que sejam mais visíveis e bem avaliados pela população. O objetivo, nos dois casos, é justamente sinalizar o nível de competência e fazer isso a um baixo custo, algo de que um candidato pouco competente não é capaz. Assim, a sinalização de competência é o que moveria a existência de ciclos. (SHI; SVENSSON, 2003).

Vale ressaltar, aqui, que os impactos da utilização de instrumentos fiscais para sinalizar competência podem não se refletir em indicadores macroeconômicos como inflação, PIB e desemprego. Logo, os ciclos aparentam ser mais visíveis na forma de atuação dos governos do que nas consequências dessa atuação. (FIALHO, 1999). Além disso, Drazen e Eslava (2005) apontam que os efeitos de ciclos orçamentários são mais visíveis no nível local, pois os gastos podem ser mais facilmente direcionados para atingir eleitores específicos. Essa mesma conclusão é alcançada por Veiga e Veiga (2007), que defendem que gastos típicos ao nível de governo nacional (como em defesa, relações exteriores, instituições legais etc.) são difíceis de serem avaliados pelo público e, por isso, ciclos orçamentários parecem ser mais aplicáveis a cenários locais. Os autores citam, ainda, o próprio Rogoff, que já havia indicado em texto de 1990 que a observação de dados estaduais e locais poderia ser frutífera.

2.1.4 Outros avanços teóricos

Paralelamente aos desenvolvimentos já citados, houve ramificações da teoria de ciclos político-eleitorais que levaram a diferentes análises. Apesar de uma reflexão mais detalhada delas fuja ao escopo deste trabalho, cabe indicá-las a título de melhor compreensão histórica.

Um primeiro modelo alternativo ao de Rogoff foi proposto por Shi e Svensson (2003). Esses autores avançaram no tema ao mostrar que, além de os eleitores não

saberem o nível de competência dos candidatos, os próprios candidatos não o sabem. Portanto, há um nível de incerteza a respeito do desempenho que os políticos terão ao longo do mandato. Isso os leva a alterar os níveis e a alocação de gastos, tal qual no modelo de seleção adversa. A diferença é que, aqui, tanto candidatos competentes quanto incompetentes irão fazer um esforço excessivo, de tal forma que os custos pós-eleitorais serão elevados para ambos os tipos de políticos.

Outro desenvolvimento a partir de Rogoff se dá em modelo proposto por Drazen (2001). Chamada de *active-fiscal, passive-monetary* (AFPM), essa teoria procura conciliar ciclos fiscais com ciclos monetários ao mostrar que, ao tentar sinalizar competência, um governante incorrerá em maiores gastos fiscais que terão de ser acomodados por uma política monetária restritiva. Dessa forma, seriam observados ciclos tanto em instrumentos fiscais quanto em monetários, mas não no produto agregado. Vale apontar que esse modelo AFPM é válido apenas para o cenário nacional, uma vez que níveis inferiores de governo (como estados e municípios) não possuem atuação sobre a política monetária.

Desdobramento adicional ocorreu com a incorporação da análise da Teoria dos Jogos à discussão, principalmente ao longo da década de 80. A ideia era buscar compreender de que forma se dá a relação entre agentes econômicos e o governo, incluindo discussões relacionadas à assimetria de informações, competência e consistência temporal. Alesina, já citado anteriormente, é um autor que desenvolveu trabalhos nessa área. (FIALHO, 1999).

Meneguín e Bugarin (2001), por sua vez, revisam e defendem os trabalhos da corrente de controle eleitoral, na qual, ao contrário dos modelos oportunísticos vistos até agora, a possibilidade de reeleição funciona como forma de avaliação dos políticos pelo eleitorado, que pode decidir deixá-los ou não no governo por mais um mandato. Assim, seria possível, com a introdução de reeleições, um maior controle dos governantes, que se veriam obrigados a serem mais esforçados e responsáveis.

2.2 BACKGROUND INSTITUCIONAL BRASILEIRO

A discussão teórica anterior teve como pano de fundo, de modo geral, os países desenvolvidos, os quais contam com estruturas institucionais, políticas e sociais características e peculiares. É por isso que, de forma a se poder aplicá-la ao

cenário brasileiro, torna-se necessário compreender o modelo federalista adotado pelo Brasil, uma vez que ele define de que forma se dará a divisão de responsabilidades entre os diferentes entes federativos. O marco básico desse modelo é a Constituição de 1988, mas leis subsequentes, tal qual a Lei de Responsabilidade Fiscal, alteraram significativamente alguns pontos. Essa situação será melhor analisada nas seções que seguem abaixo.

2.2.1 O modelo federalista brasileiro: divisão de responsabilidades orçamentárias

O sistema federativo brasileiro tem raízes no século XIX, quando a promulgação da Carta Republicana de 1891 – ainda, portanto, durante a chamada República Velha – estabeleceu a forma como se daria a divisão de responsabilidades entre o governo central e os estados e municípios. Já então se observa uma carta em que, pela falta de um poder local forte, a discussão a respeito da disputa entre maior autonomia dos estados e o interesse centralizador do governo nacional adquiria caráter de suma importância. Outro exemplo dessa situação é evidenciado pela Reforma Tributária de 1966 e pela Reforma Administrativa de 1967, que, em meio à Ditadura Militar, acabaram por reduzir a participação de estados e municípios nas decisões político-econômicas. (MORA, 2002).

A Constituição de 1988 segue, por sua vez, preceitos que, além de procurarem ser mais democráticos do que os vigentes na Constituição de 1967⁹, também buscam uma descentralização no processo decisório e uma nova divisão de responsabilidades fiscais e tributárias. A tabela 1 exemplifica quais são as principais responsabilidades de cada nível de governo, conforme definido pela Constituição de 1988, ainda hoje vigente no país. Como se observa, a Constituição de 1988 determinou que parcela significativa dos serviços públicos seria prestada por governos locais. Ao mesmo tempo, no entanto, ficou definido que boa parte das receitas ficaria nas mãos do governo federal. (KLEIN; SAKURAI, 2015).

⁹ A Constituição de 1967 teve uma Emenda Constitucional em 1969 que a reeditou por completo, formalizando os Atos Institucionais e endurecendo juridicamente a Ditadura Militar.

TABELA 1 - GASTOS E RESPONSABILIDADES DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAL DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

TIPO DE GASTO	RESPONSABILIDADE
Educação	Compartilhada. De modo geral: os municípios atuam na educação infantil e no ensino fundamental; os estados, no ensino médio; a União, no ensino superior e na organização geral do sistema.
Saúde	Compartilhada, sendo a União a principal financiadora.
Recursos Hídricos	Gestão é estadual, mas regulamentação fica a nível federal.
Segurança	Estados gerenciam polícias civil e militar, enquanto que as cidades possuem as guardas municipais e a União é responsável por segurança aérea, de fronteira e contra crimes organizados e internacionais.
Habitação	Compartilhada.
Sistema Prisional	A União regula e mantém presídios de alta segurança, mas o sistema regular é gerido pelos governos estaduais.
Transporte	O urbano é de responsabilidade dos municípios, mas os intermunicipais podem ser estaduais ou federais, sempre sob regulamentação federal.
Coleta de Lixo	Municípios.
Iluminação Pública	Municípios.
Previdência Social	União.
Reforma Agrária	União, com colaboração estadual.
Programas Sociais	Compartilhada.

Fonte: Baroni (2014).

Nota: Elaboração própria.

Mora (2002) traz um panorama geral da alocação tributária do país.

Ao governo federal, coube os impostos sobre a Renda (IR), Produtos Industrializados (IPI), Importação (II), Exportação (IE), Propriedade Territorial Rural (ITR), Grandes Fortunas (IGF) e Operações Financeiras (IOF). Também é de sua incumbência as contribuições sociais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), por sua vez, foi transformado no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) mediante a ampliação de sua base de arrecadação e, tal como no caso do ICM, a exploração do ICMS também foi outorgada aos estados. Também seriam da alçada estadual os impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Transmissão Causa Mortis e Doação (ITMD), e do Adicional do Imposto de Renda. Já os municípios geririam os impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), Serviços (ISS), Vendas a Varejo de Combustível (IVVC) e Transmissão Intervivos de Bens Imóveis. (MORA, 2002, p. 3).

A alocação de receitas acima definida resultou numa situação em que a maior parte da arrecadação está concentrada nas mãos da União, conforme tabelas 2 e 3. Como se pode observar, o Governo Federal concentra, no período 2011-2015, cerca de 70% das receitas, os estados, 25% e os municípios, o percentual de 5% a 6% restante (os municípios, no entanto, são os únicos que conseguem crescer de forma significativa sua participação no total de receitas arrecadadas).

TABELA 2 - CARGA TRIBUTÁRIA POR ENTE FEDERATIVO EM RELAÇÃO AO PIB (%) - 2011 A 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
União	23.4	22.6	22.5	22.2	22.3
Estados	8.2	8.2	8.3	8.2	8.3
Municípios	1.8	1.9	1.9	2	2.1
Total	33.4	32.7	32.7	32.4	32.7

Fonte: CETAD (2016).

Nota: Elaboração própria.

TABELA 3 - CARGA TRIBUTÁRIA POR ENTE FEDERATIVO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE IMPOSTOS ARRECADADOS (%) - 2011 A 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
União	70	69.1	68.9	68.4	68.3
Estados	24.5	25.2	25.3	25.4	25.4
Municípios	5.5	5.8	5.8	6.2	6.4
Total	100	100	100	100	100

Fonte: CETAD (2016).

Nota: Elaboração própria.

TABELA 4 - FONTES DE RECEITA TRIBUTÁRIA MAIS IMPORTANTES POR ENTE FEDERATIVO (EM % DO PIB) - 2011 A 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
UNIÃO	23.4	22.6	22.5	22.2	22.3
Imposto de Renda PF	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5
Imposto de Renda PJ	2.2	1.9	2.1	1.9	1.8
Imposto de Renda Retido na Fonte	3.2	3.1	3.1	3.2	3.6
Orçamento Seguridade Social	12.4	12.1	12.0	11.6	11.4
Outros	5.1	5.0	4.9	5.1	5.0
ESTADOS	8.2	8.2	8.3	8.2	8.3
ICMS	6.8	6.8	6.8	6.8	6.7
Outros	1.4	1.4	1.5	1.4	1.6
		2011	2012	2013	2014
MUNICÍPIOS	1.8	1.9	1.9	2.0	2.1
ISS	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0
IPTU	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Outros	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6
TOTAL	33.4	32.7	32.7	32.4	32.7

Fonte: CETAD (2016).

Nota: Elaboração própria.

O principal determinante para a alta arrecadação a nível federal é o orçamento da seguridade social, que sozinho representou mais da metade da receita da União e mais de um terço da receita total dos três entes federativos. Além disso, o Imposto de Renda (em especial a rubrica Retido na Fonte) também é bastante significativo. Os estados, por sua vez, possuem uma base tributária menor,

mas contam com os recursos provenientes do ICMS, que isoladamente é o tributo mais importante, respondendo por cerca de 80% da receita estadual e mais de 20% das receitas do setor público. Já os municípios possuem uma arrecadação a partir de impostos com menor importância, mas ainda assim se destacam de forma positiva o IPTU e o ISS (tabela 4).

Logo, percebe-se que a arrecadação reduzida dos estados e municípios é incompatível com a quantidade de serviços públicos pelos quais eles são responsáveis. De forma a corrigir essa distorção, é prevista a repartição de receitas federais com estados e municípios, tornando-os dependentes financeiramente do Governo Federal. Essa transferência de recursos pode ter duas naturezas: obrigatória ou discricionária.

As transferências obrigatórias são aquelas previstas na Constituição de 1988, sendo as principais as decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE). De modo geral, essas transferências ficam a cargo do Tesouro Nacional, o qual as deve realizar dentro de prazos legalmente estabelecidos. Algumas dessas transferências são destinadas aos municípios já com função específica e obrigatória, tais quais as relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja finalidade é pré-estabelecida. (STN, 2016a). Além disso, deve-se notar que, dada a complexidade em se realizar a repartição de recursos entre 5570 municípios, há regras que definem o montante a que cada um dos municípios tem direito: o Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo, leva em consideração o inverso do PIB per capita para contrabalancear possíveis desigualdades regionais, estando alinhado, portanto, ao objetivo de desenvolver regiões mais pobres e necessitadas de recursos. (MORA, 2002).

Além das transferências obrigatórias, há as transferências discricionárias, ou seja, aquelas que seguem regras distintas e com maior nível de liberdade na alocação entre municípios e estados. Essas transferências são alvo de disputas e possuem importante papel na relação entre governo central, estados e municípios. É principalmente através de negociações que se decide a distribuição desses recursos. (MORA, 2002). Há, também, uma parcela significativa de transferências voluntárias que são feitas com o objetivo de favorecer políticos que se alinhem ideologicamente ao partido das administrações superiores.

O ponto de atenção reside no fato de que as transferências voluntárias

possuem crescente importância. Ferreira e Bugarin (2007), por exemplo, mostram que, no período entre 1995 e 2000, a proporção entre transferências voluntárias e transferências constitucionais passou de 18,0% para 36,1% nos municípios. Ademais, somadas, essas transferências voluntárias e constitucionais adquirem tamanha relevância que apenas um quarto das receitas totais dos municípios é proveniente de recursos tributários próprios. No caso dos estados, estudos da própria Secretaria do Tesouro Nacional (2016b) mostram que, entre 2012 e 2015, em média, 24,6% por cento da receita deles é proveniente de transferências.

A Constituição de 1988, portanto, buscou realizar uma descentralização do processo decisório – coerentemente com sua orientação federalista –, mas perpetuou uma estrutura na qual os municípios e estados são financeiramente dependentes da União. Além disso, autores como Mora (2002) mostram, ainda, que houve uma reversão do processo de descentralização nos anos seguintes à promulgação da Carta Constitucional mais recente. Isso se deu

tanto pela reconcentração fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal, como pelas soluções encaminhadas para a superação da crise dos governos subnacionais. Não só novos “tributos” federais cresceram escapando da base da partilha, como o volume e a forma de renegociação do endividamento solaparam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras. (p. 4)

2.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº101/2000 (mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal) foi promulgada com o objetivo de estabelecer uma série de limites e restrições aos gastos públicos, com foco na diminuição de déficits e, consequentemente, do montante das dívidas estadual e municipal. Além disso, a LRF institucionalizou mecanismos de controle público, promoveu maior transparência e aumentou o acesso aos orçamentos governamentais e a habilidade de monitoramento dos governos. (KLEIN; SAKURAI, 2015).

A motivação para a criação de tal lei se insere em um contexto de endividamento público crescente. Conforme mostra Mora (2002), esse endividamento (principalmente estadual) remonta às décadas de 70, quando uma maior centralização tributária a nível federal estrangulou financeiramente os estados, que foram obrigados a recorrer a dívidas para arcar com as suas responsabilidades

fiscais. Tais dívidas se constituíram em operações de crédito extralimites e externas. Com a mudança no padrão de financiamento que ocorreu na década de 1980¹⁰, os estados passaram a administrar um desequilíbrio financeiro crescente e tiveram de ser socorridos pela União através de negociações de recursos. Seguiu-se, então, uma série de rodadas de financiamento junto à União entre o fim da década de 1980 e a década de 1990 que, no entanto, não reduziram o nível de endividamento.

Foi o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados de 1997 que conseguiu dimensionar melhor o problema e iniciar uma fase de ajuste consistente, a qual envolveu, além de renegociações financeiras, a inclusão de pautas visando maior racionalidade fiscal e limites aos gastos, além de uma significativa reforma dos estados que passaram a se retirar de atividades produtivas e financeiras. A chamada Lei Camata (Lei Complementar nº 82/1995) também já estabelecia limites ao gasto público que viriam a ser consolidados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, a LRF surge como prolongamento natural de tentativas de combate ao endividamento nos três níveis de governo,

partindo do diagnóstico de que esse era resultado da gestão irresponsável da coisa pública. Diante disso, a nova legislação prevê mecanismos de controle fiscal e financeiro das contas governamentais. A lei, ao evitar a presença da ação irresponsável, tratava implicitamente de evitar situações de déficit potencial e, em última instância, de garantir sustentabilidade ao controle do endividamento. (MORA, 2002, p. 65).

Para tanto, foram estabelecidos alguns indicadores e valores de referência – de certa forma arbitrários – que serviriam de baliza para avaliação do desempenho fiscal da União e de estados e municípios. Um objetivo implícito, portanto, era padronizar o comportamento dos entes federativos, de modo a torná-los mais facilmente comparáveis. Em relação aos indicadores e valores adotados, entre os de maior importância, há um limite de gastos com pessoal de 50% da receita corrente líquida¹¹ para a União e de 60% para estados e municípios. Um dos motivos para se

¹⁰ O ajuste fiscal implementado em 1982, por exemplo, reduziu a possibilidade de utilização de financiamento interno, já que se buscava justamente evitar déficits. Além disso, novas normas do Banco Central em 1983 limitaram a utilização de financiamento junto a bancos públicos.

¹¹ Conforme a Câmara dos Deputados (2004), “receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais”. Neste trabalho, com o intuito de simplificação e comparação histórica, será utilizado simplesmente o conceito de Receita Corrente,

limitar os gastos com pessoal reside na natureza mais rígida dessas despesas, o que exige maior controle, pois, uma vez contratadas, são pouco passíveis de redução. Além disso, há um limite de 1,2 para a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida tanto para municípios quanto para estados (para a União, não foram estabelecidos limites para esse indicador). Por fim, a LRF também buscou reduzir os ciclos eleitorais ao estabelecer que despesas contratadas devem ser liquidadas no mesmo mandato, impedindo a postergação de gastos através da rubrica restos a pagar. (NAKAGUMA; BENDER, 2005).

uma vez que a apuração de certas transferências e deduções necessárias para se chegar ao valor líquido é de maior complexidade para os dados anteriores ao ano de 2001, quando tais informações muitas vezes não eram sequer divulgadas.

3 GASTO EM INVESTIMENTO COMO INDICADOR CÍCLICO

Através da literatura acima exposta, percebe-se que a teoria de ciclos políticos se metamorfoseou, na verdade, em uma teoria de ciclos orçamentários com maior evidência empírica e de aplicabilidade principalmente a níveis locais, o que no Brasil corresponde ao nível municipal. Os municípios brasileiros, por sua vez, estão inseridos em um contexto institucional federativo com forte concentração de receitas no nível federal, apesar de as responsabilidades – que implicam em gastos – serem divididas entre os três entes. Assim, tem-se a base para um modelo cuja marca é a dependência dos municípios por recursos federais e com alta propensão ao desequilíbrio orçamentário devido ao descompasso entre receitas e despesas. É nesse contexto que a LRF foi instituída e se estabeleceram indicadores limitantes do gasto público com maior foco sobre restrições de dívida e de gastos com pessoal.

É importante ressaltar, entretanto, que as despesas sobre as quais a LRF institui limites não representam a totalidade dos gastos dos municípios. Conforme dados do FINBRA (2016)¹², os gastos com pessoal representam em média 49,3% dos gastos correntes de um município, enquanto que os investimentos, que representam em média 12,2 % dos gastos correntes, despontam como outra rubrica importante.

Ainda que os gastos com investimentos sejam um montante significativo dos dispêndios governamentais, a LRF não estabeleceu limites para essas despesas, deixando-as livres da imposição direta de restrições. Ademais, de acordo com trabalhos de Videira e Mattos (2011), Klein e Sakurai (2015), Drazen e Eslava (2005), Sakurai e Menezes-Filho (2008) e Nakaguma e Bender (2005), sabe-se que gastos relacionados a investimento tendem a ser visíveis e aprovados pelos eleitores, de tal forma que sua manipulação traz resultados eleitorais positivos. A hipótese, portanto, é que o maior espaço de manobra com gastos de investimento aliado à visibilidade característica dessas despesas cria um cenário no qual os investimentos adquirem um comportamento mais flexível e mais adaptável ao uso político e oportunista. Dessa forma, a observação de ciclos político-orçamentários se daria principalmente em indicadores relacionados a investimentos. É por essa razão que este trabalho procurará encontrar indícios de ciclos em um indicador síntese: a

¹² Uma descrição mais detalhada dos dados utilizados se encontra na seção 3.1.

razão gastos com investimento por gastos com pessoal.¹³

Algebricamente, esse indicador é representativo tanto dos gastos com pessoal em relação à receita corrente (cujo limite máximo é definido pela LRF) quanto dos gastos com investimento em relação à receita corrente (cujo limite não foi imposto pela LRF). Isso porque

$$\frac{\text{gastos com investimento}}{\text{receita corrente}} \div \frac{\text{gastos com pessoal}}{\text{receita corrente}} = \frac{\text{gastos com investimento}}{\text{gastos com pessoal}}$$

Logo, através de um único indicador, consegue-se capturar as mudanças orçamentárias na alocação do gasto público ao longo do tempo, ainda que, em certos momentos, seja necessária a observação direta dos gastos com investimento e com pessoal de modo a se alcançar maior compreensão das movimentações.

3.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS UTILIZADOS

Uma vez que se procura analisar os ciclos político-orçamentários dos municípios brasileiros através da razão entre gastos com investimento e gastos com pessoal, torna-se necessário compilar dados a respeito do desempenho fiscal de 5570 cidades nas rubricas relacionadas. Para tanto, delimitou-se o período de 1997 a 2012 como foco do estudo, compreendendo, portanto, os quatro mandatos municipais transcorridos integralmente após a estabilização monetária trazida pelo Plano Real (1997-2000; 2001-2004; 2005-2008; e 2009-2012). Nesses 16 anos analisados, foram realizadas eleições municipais em 2000, 2004, 2008 e 2012, que é o último ano de eleições municipais para o qual há dados disponíveis.¹⁴ Além disso, ocorreram eleições estaduais e federais em 1998, 2002, 2006 e 2010. Os dados utilizados são provenientes principalmente da Secretaria do Tesouro Nacional

¹³ Nas contas públicas, as rubricas utilizadas foram as seguintes: em gastos com investimento, considerou-se a soma das rubricas “Investimentos” e “Inversões Financeiras”, que seriam as despesas com a aquisição de imóveis e bens de capitais já prontos, como um prédio utilizado pelo serviço público e cuja construção se deu anteriormente sem o envolvimento direto do governo; em gastos com pessoal, a rubrica “Pessoal e Encargos Sociais”; e em receita corrente, a rubrica “Receitas Correntes”.

¹⁴ O presente trabalho é escrito em 2016, quando também foram realizadas eleições municipais, mas os dados referente a esse ano estarão disponíveis apenas a partir de 2017.

e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo-se usado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para informações complementares quando necessário.

A partir do Tesouro Nacional foram compilados os dados referentes às variáveis fiscais. Tais informações estão disponíveis no FINBRA – Finanças do Brasil, que traz, a nível municipal, contas de receitas, despesas e balanço patrimonial. As informações coletadas foram Receitas Correntes, Receitas Tributárias, Despesas Correntes, Despesas de Pessoal, Investimentos e Inversões Financeiras. Em relação às contas de despesa, elas foram consideradas em todos os anos sob o conceito de despesa liquidada, por ser o único para o qual havia dados nos anos anteriores a 2010.¹⁵ É importante notar que, apesar de o FINBRA possuir abrangência nacional, não estão disponíveis informações para todos os municípios em todos os anos que este trabalho procura estudar. Isso porque muitos deles apresentam dados nulos em alguns anos, o que, de acordo com o próprio Tesouro Nacional, pode acontecer tanto por conta da falta de prestação de contas por parte dos municípios (uma vez que não há obrigatoriedade em encaminhar os dados para o FINBRA, podendo os municípios optarem por apresentar as demonstrações diretamente aos Tribunais de Contas) quanto por erros de preenchimento dos cadastros. Além disso, optou-se por não imputar ou estimar os dados faltantes, pois, dado que o objetivo é justamente observar variações anuais e pontuais nas contas, esse procedimento poderia suavizar a existência de ciclos. Dessa forma, dos 5570 municípios, restringe-se o universo de estudo a apenas 3158, que são justamente aqueles com dados consistentes em todas as contas para todo o período 1997-2012.

Além de uma separação dos municípios de acordo com as cinco regiões demográficas (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte), o tamanho de cada um deles em termos populacionais também foi considerado. Para os dados de

¹⁵ Conforme o Portal da Transparência (2016), as despesas podem ser contabilmente apuradas de três maneiras diferentes: na forma empenhada, na forma liquidada e na forma paga. Despesas empenhadas são registradas no momento de contratação de um serviço, indicando a intenção de se incorrer em determinado gasto ou, ainda, em uma reserva orçamentária para um fim determinado. Despesas liquidadas, por sua vez, são registradas quando da confirmação da prestação de um serviço ou recebimento de um bem (como a verificação e comprovação de que uma obra rodoviária foi concluída dentro dos termos acordados). A liquidação de uma despesa gera o direito de recebimento de recursos pelo provedor do bem/serviço. Por fim, despesas pagas são registradas quando há a geração de ordem de pagamento pelo serviço realizada, indicando, portanto, a efetiva transferência de recursos de um ente público para o prestador do serviço.

população dos municípios, foram utilizadas as estimativas divulgadas anualmente pelo IBGE, exceto para os anos de 2000 e de 2010 (quando foram realizados Censos Populacionais).¹⁶ Utilizaram-se, ainda, as faixas de população definidas pelo IBGE e usadas em estudos tais qual o Perfil dos Municípios Brasileiros de 2015. As quebras definidas, portanto, são as seguintes:

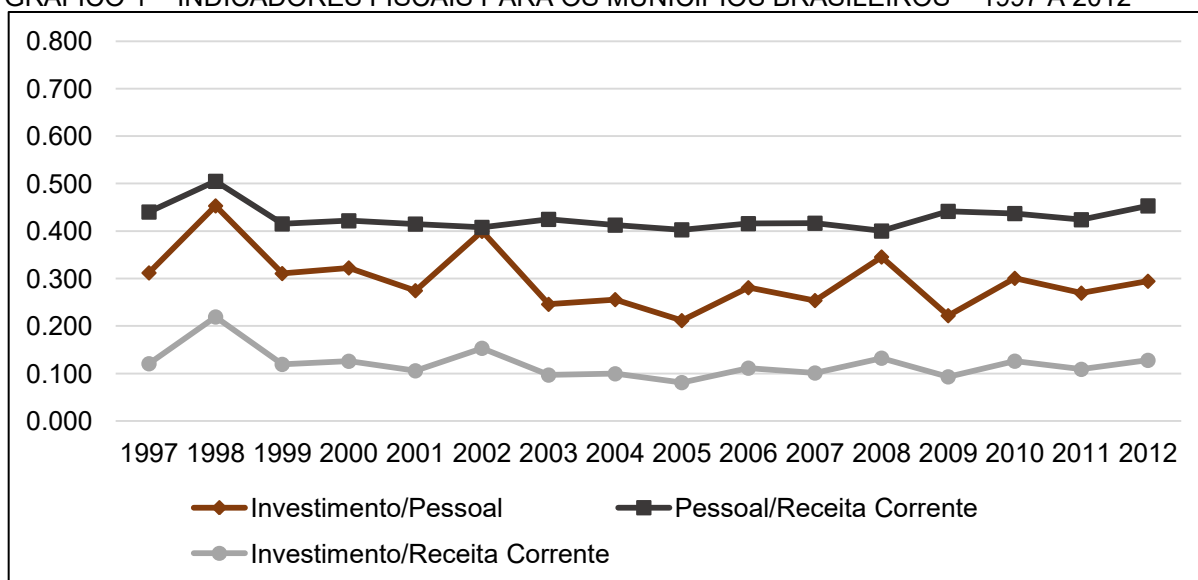
- a) até 5.000 habitantes;
- b) de 5.001 a 10.000 habitantes;
- c) de 10.001 a 20.000 habitantes;
- d) de 20.001 a 50.000 habitantes;
- e) de 50.001 a 100.000 habitantes;
- f) de 100.001 a 500.000 habitantes;
- g) mais de 500.000 habitantes.

¹⁶ No caso do ano 2000, a população dos municípios brasileiros de acordo com o Censo Populacional foi coletada através do PNUD, cujos dados estavam mais acessíveis e organizados que aqueles apresentados diretamente pelo IBGE.

4 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS¹⁷

A amostra utilizada no período selecionado permite observar a existência de um ciclo político-orçamentário bastante definido nos municípios brasileiros. Conforme mostra o gráfico 1, o indicador investimento/pessoal cresce em todos os anos pares (aqueles com ocorrência de eleição no Brasil) e decresce em todos os anos ímpares (aqueles em que não ocorrem eleições no Brasil). Nota-se, também, que tal movimentação ocorre principalmente devido a mudanças no nível de investimento. Apesar de o indicador investimento/receita corrente se manter em torno de 0,100¹⁸ e do indicador pessoal/receita corrente se manter em torno de 0,400, proporcionalmente as variações cíclicas do primeiro são mais fortes do que as variações do segundo, uma vez que a base é menor.

GRÁFICO 1 – INDICADORES FISCAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 1997 A 2012



FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

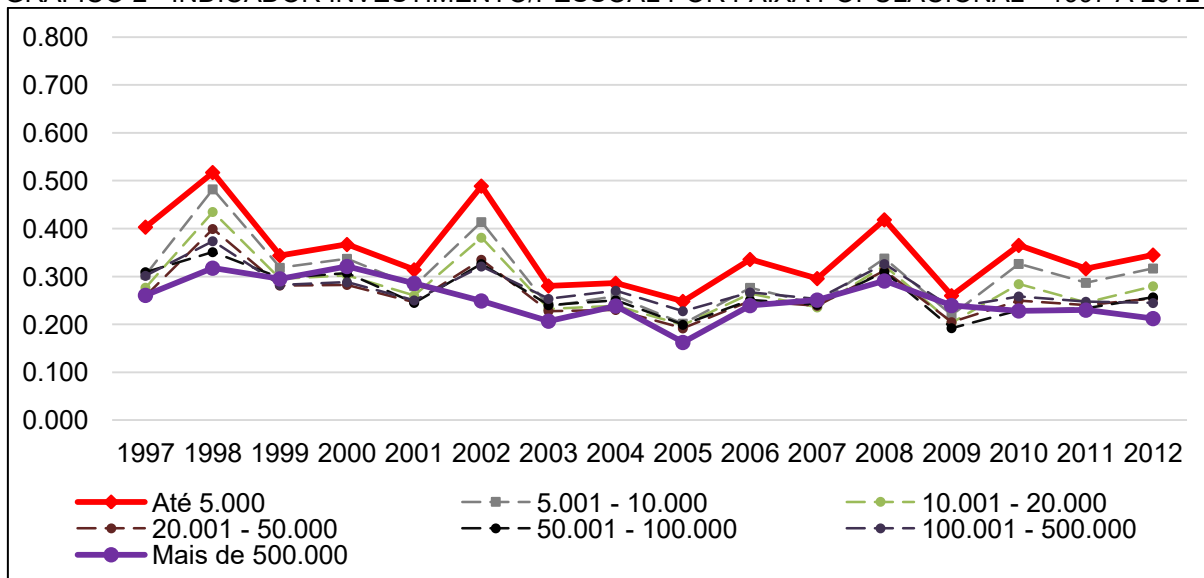
Analisando isoladamente o indicador investimento/pessoal (justamente por ser aquele que sintetiza a escolha de gastos públicos após a vigência da LRF),

¹⁷ As tabelas completas com os valores dos três indicadores para todas as faixas populacionais e todas as regiões se encontram no apêndice ao final deste trabalho.

¹⁸ A interpretação dos valores dos índices pode ser feita da seguinte maneira: no caso do indicador investimento/pessoal, um valor de 0,300 equivale a dizer que o volume gasto com investimento é igual a 30% do montante gasto com pessoal; no caso do indicador pessoal/receita corrente, um valor de 0,400 mostra que 40% das receitas são canalizadas para gastos com pessoal; e, por fim, no caso do indicador investimento/receita corrente, um valor de 0,100 significa que 10% das receitas são direcionadas a investimento.

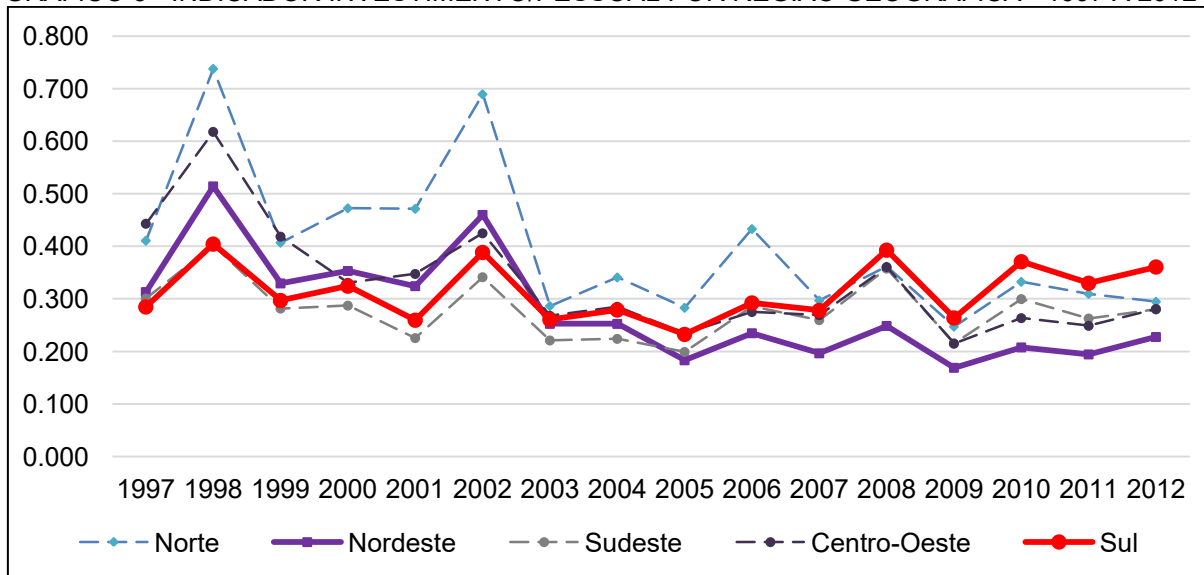
parte-se agora para uma análise mais detalhada, com foco na relação com a faixa populacional dos municípios e com a região geográfica em que eles encontram, conforme gráficos 2 e 3. A partir dos dados abaixo, observa-se que a existência de ciclos político-orçamentários se mantém, ainda que não de forma tão inequívoca quanto anteriormente.

GRÁFICO 2 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL POR FAIXA POPULACIONAL - 1997 A 2012



FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

GRÁFICO 3 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL POR REGIÃO GEOGRÁFICA - 1997 A 2012



FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

No caso da análise por faixa populacional cada grupo populacional possui uma trajetória peculiar. Os municípios com mais de 500 mil habitantes apresentam

um comportamento diverso em dois períodos: entre 2000-2003, quando o indicador decresce em todos os anos, e entre 2005-2008, quando aumenta em todos os anos. Vale ressaltar que são justamente esses municípios mais populosos que também apresentam um nível mais baixo de investimentos comparativamente às demais faixas. Em todo o período, eles foram os que menos investiram em 10 dos 16 anos analisados. Já os municípios menores, com menos de 5 mil habitantes, mostram o comportamento oposto: são eles que invariavelmente mais investem e que também apresentam um ciclo mais nítido, com o indicador crescendo em todos os anos eleitorais e diminuindo em todos os demais. Por fim, aqueles municípios que se encontram nas demais faixas populacionais possuem desempenho de modo geral característico, com aumento de gastos bem definidos a cada dois anos.

Em relação às diferenças entre as regiões demográficas, o que se observa também é certa heterogeneidade. Ainda que o ciclo de aumento de gastos com investimento a cada dois anos continue sendo visível, ele se dá de forma mais diversa e nem sempre tão clara. A região Norte começa com um nível bastante elevado de investimentos, mas, a partir de 2003, há uma moderação. O Sudeste tem proporcionalmente poucos investimentos entre 1999 e 2004, mas consegue investir mais nos anos seguintes. O Centro-Oeste, por sua vez, é similar ao Norte, com picos elevados nos anos eleitorais iniciais e diminuição da variabilidade nos anos subsequentes. Finalmente, vale destacar o comportamento das regiões Nordeste e Sul. Enquanto que a primeira diminui o nível de investimentos ao longo do período, a segunda consegue aumentar, sendo a partir de 2008 aquela que mais investe. Essa situação é oposta à do começo da série histórica, quando a região Sul figurava entre as que menos investiam. A região Nordeste, por sua vez, se torna aquela que menos investe em todos os anos desde 2005.

Um resultado importante que pode ser alcançado a partir da comparação dos gráficos por faixa populacional e por região geográfica é que, a partir de 2002, o indicador é mais convergente para a análise regional. Antes da LRF, as regiões apresentam maior divergência entre si – o Norte, por exemplo, apresenta comportamento bastante descasado do das demais regiões –, mas, após a promulgação da lei em questão, a trajetória das áreas analisadas se torna similar. Essa observação, no entanto, não é tão visível para a análise por tamanho dos municípios. De começo, as faixas de população já apresentam um comportamento mais homogêneo e, ainda assim, certa discrepância se mantém após 2002. Nota-se,

assim, um primeiro efeito que se deve considerar na avaliação dos impactos da LRF sobre os ciclos político-orçamentários dos municípios brasileiros, cujo objetivo de padronizar o comportamento dos municípios é alcançado de forma mais clara em relação às regiões geográficas.

4.1 GASTO EM INVESTIMENTO AO LONGO DE UM CICLO ORÇAMENTÁRIO

Se o ciclo eleitoral é bem definido graficamente a cada dois anos, cabe observar a diferença existente entre esses anos de aumento de investimento e a forma como eles se distribuem dentro de um mandato eleitoral. Assim, a partir da tabela 5, nota-se que na média o maior nível de investimentos se dá no segundo ano de um governo municipal, quando ocorrem, na verdade, as eleições a nível federal. No momento das eleições municipais, apesar de também se identificar maiores gastos com investimento, o patamar que o indicador investimento/pessoal alcança é menor do que no 2º ano. A diferença para esses patamares do indicador entre o 2º e 4º ano é da ordem de 17,7% para todos os municípios. Tal nível mais elevado no 2º ano é característico de todas as regiões e de todas as faixas populacionais, exceto a de mais de 500 mil habitantes, que investe mais no 4º ano do que no 2º ano. Além disso, na região Sul, que também investe mais no 2º ano, a diferença é menor do que nas demais regiões.

TABELA 5 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL POR ANO DE MANDATO MUNICIPAL

	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	Razão 2º ano / 4º ano
Todos os Municípios	0,255	0,359	0,270	0,305	1,177
Por Faixa Populacional					
Até 5.000 hab.	0,306	0,427	0,309	0,354	1,205
De 5.001 a 10.000 hab.	0,251	0,375	0,271	0,313	1,198
De 10.001 a 20.000 hab.	0,235	0,341	0,252	0,286	1,193
De 20.001 a 50.000 hab.	0,226	0,308	0,247	0,270	1,142
De 50.001 a 100.000 hab.	0,236	0,289	0,253	0,281	1,031
De 100.001 a 500.000 hab.	0,254	0,305	0,259	0,282	1,080
Mais de 500.000 hab.	0,237	0,259	0,246	0,266	0,973
Por Região Geográfica					
Norte	0,353	0,548	0,325	0,367	1,492
Nordeste	0,247	0,354	0,243	0,271	1,309
Sudeste	0,235	0,332	0,256	0,287	1,157
Centro-Oeste	0,310	0,395	0,301	0,314	1,258
Sul	0,260	0,364	0,291	0,339	1,073

FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

O maior nível de investimentos em anos de eleição federal é também observado por meio da variação percentual do indicador em relação ao ano imediatamente anterior, que se dá de forma particularmente intensa para o 2º ano. A tabela 6 mostra que, nos anos eleitorais, a relação investimento/pessoal cresce 26,5% nos municípios brasileiros. Quando se isolam apenas os anos de eleição federal, tal crescimento alcança 39,8%, taxa 3,0 vezes maior do que a de crescimento nos anos de eleição municipal, que é da ordem de 13,3%. Logo, percebe-se que os ciclos político-orçamentários municipais são mais fortes nos anos de eleição federal, o que pode ter relação com a impossibilidade de se utilizar a rubrica gastos a pagar no último ano de mandato, dada a restrição da LRF em relação a essa prática.

De qualquer forma, a situação anteriormente descrita ocorre para todas as faixas populacionais e todas as regiões. No entanto, novamente os municípios com mais de 500 mil habitantes e os da região Sul revelam uma peculiaridade: são eles que proporcionalmente menos aumentam os investimentos em anos de eleição federal, indicando uma relativa maior capacidade de investimento em anos de eleição municipal.

TABELA 6 - CRESCIMENTO MÉDIO DO INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL NOS ANOS ELEITORAIS

	Todos os anos de eleição	Somentos anos de eleição federal	Somente anos de eleição municipal	Razão
Todos os Municípios	26,5%	39,8%	13,3%	3,0
Por Faixa Populacional				
Até 5.000 hab.	27,4%	39,9%	14,8%	2,7
De 5.001 a 10.000 hab.	32,2%	48,1%	16,3%	2,9
De 10.001 a 20.000 hab.	29,0%	44,0%	14,1%	3,1
De 20.001 a 50.000 hab.	22,5%	35,4%	9,6%	3,7
De 50.001 a 100.000 hab.	17,2%	23,0%	11,4%	2,0
De 100.001 a 500.000 hab.	14,5%	19,9%	9,1%	2,2
Mais de 500.000 hab.	10,5%	12,9%	8,0%	1,6
Por Região Geográfica				
Norte	33,1%	53,3%	13,0%	4,1
Nordeste	26,0%	39,3%	12,7%	3,1
Sudeste	26,9%	41,9%	11,9%	3,5
Centro-Oeste	16,7%	25,4%	8,1%	3,1
Sul	28,1%	39,5%	16,7%	2,4

FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

4.2 O EFEITO DA LRF

A LRF teve um efeito direto no sentido de diminuir o patamar de investimentos nos municípios brasileiros. É isso que mostra a tabela 7 ao indicar que, na média, o indicador investimento/pessoal decresceu 20,1% com a promulgação da lei em 2000, que passou a vigorar plenamente em 2001. A diminuição pode ser observada em todas as faixas populacionais e em todas as regiões. Mais uma vez, pode-se destacar o comportamento da região Sul, que diminui proporcionalmente menos o indicador, o que ajuda a explicar o motivo pelo qual essa região se tornou a que mais investe a partir do ano 2008, conforme já apontado anteriormente.

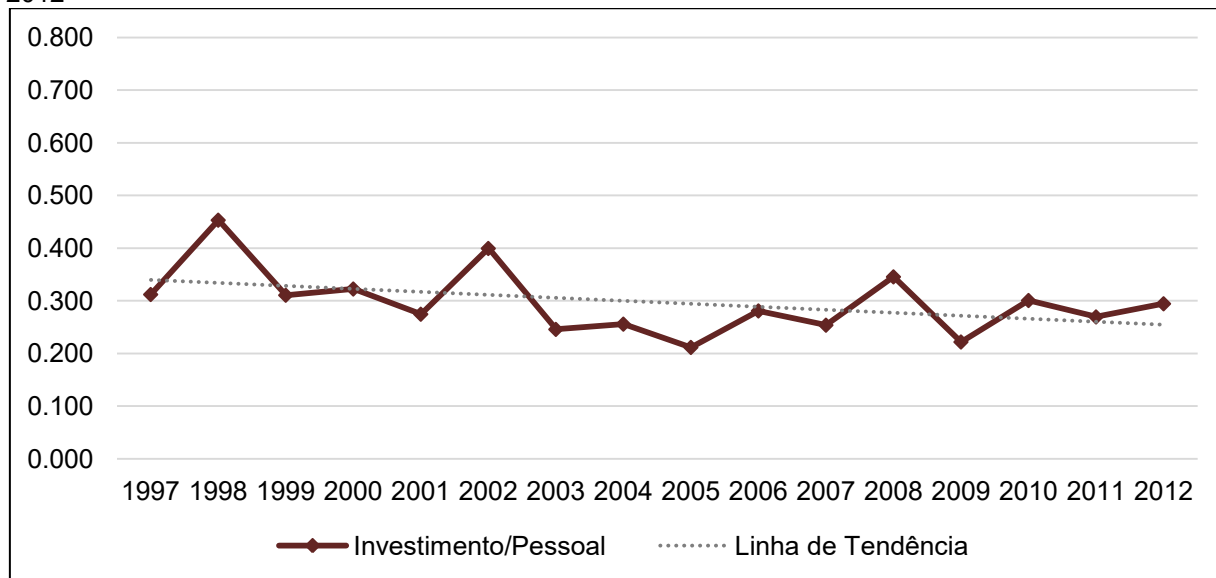
TABELA 7 - INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL NOS PERÍODOS PRÉ-LRF E PÓS-LRF

	Pré LRF (1997-2000)	Pós LRF (2001-2012)	Diferença
Todos os Municípios	0,350	0,279	-20,1%
Por Faixa Populacional			
Até 5.000 hab.	0,408	0,330	-19,2%
De 5.001 a 10.000 hab.	0,360	0,283	-21,5%
De 10.001 a 20.000 hab.	0,327	0,262	-19,9%
De 20.001 a 50.000 hab.	0,306	0,248	-18,7%
De 50.001 a 100.000 hab.	0,316	0,248	-21,5%
De 100.001 a 500.000 hab.	0,311	0,263	-15,6%
Mais de 500.000 hab.	0,299	0,236	-20,9%
Por Região Geográfica			
Norte	0,507	0,362	-28,6%
Nordeste	0,378	0,246	-34,9%
Sudeste	0,318	0,264	-16,9%
Centro-Oeste	0,453	0,289	-36,0%
Sul	0,328	0,309	-5,7%

FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

Quando se traça uma linha de tendência de longo prazo para o indicador investimento/pessoal (gráfico 4), percebe-se justamente a trajetória de queda. Se, até 2000, para nenhum ano o índice havia ficado abaixo de 0,300, nos anos seguintes, apenas 2002 e 2008 conseguem superar esse patamar. Isso indica que a LRF, tendo o objetivo de limitar as despesas públicas frente à necessidade de um regime responsável, motivou uma escolha orçamentária que não privilegiou as despesas com investimento, para as quais há uma ausência de regras. Logo, a política de investimentos nos municípios brasileiros se tornou mais discricionária com uma tendência ao sacrifício desses gastos em relação aos com pessoal.

GRÁFICO 4 - LINHA DE TENDÊNCIA PARA O INDICADOR INVESTIMENTO/PESSOAL - 1997 A 2012



FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

5 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi identificar a existência de ciclos político-eleitorais nos municípios brasileiros e a forma como eles se relacionam com a estrutura federativa adotada pelo país e com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, importante marco institucional de ordenação dos gastos públicos. Para tanto, utilizou-se a base teórica derivada da teoria iniciada com o texto de William D. Nordhaus na década de 70, cujos desenvolvimentos subsequentes levaram ao surgimento de uma discussão focada na relevância da política fiscal expressa através de alocações orçamentárias. Tendo isso em mente, buscou-se, então, analisar a estrutura federativa nacional e sua relação com as responsabilidades orçamentárias, em que se identifica um contexto com forte concentração de receitas no nível federal, mas com gastos distribuídos entre os três entes. Com isso, cria-se um modelo de dependência por recursos e com tendência ao endividamento. Para contornar tal situação, instituiu-se a LRF, que, no entanto, não estabelece limites para os gastos com investimento, deixando aberto um canal que os políticos podem utilizar com maior discricionariedade de modo a gerar um ambiente favorável ao bom desempenho eleitoral.

A fim de verificar tal situação, utilizou-se o indicador gastos com investimento dividido por gastos com pessoal, que sintetiza tanto a trajetória dos investimentos em relação à receita corrente quanto a dos gastos com pessoal em relação à receita corrente. Os dados fiscais que abastecem os cálculos dos indicadores para os municípios no período 1997-2012 são provenientes do FINBRA, ligado à Secretaria do Tesouro Nacional, além de informações complementares obtidas junto ao IBGE e ao PNUD.

A partir das séries históricas que são então construídas, pode-se observar claramente a existência de ciclos político-econômicos expressos em variáveis orçamentárias para os municípios brasileiros, o que é derivado principalmente de alterações nas despesas com investimentos. A situação que se percebe pode ser descrita, assim, como uma em que a maior liberdade em relação aos gastos com investimento faz com que eles sejam utilizados de forma oportunista com o objetivo de sinalizar competência justamente em épocas mais convenientes, que seriam as épocas de eleição. No entanto, mesmo a LRF não impondo limites máximos para os investimentos, eles estão sujeitos a uma restrição devido ao limite para as

operações de crédito. Ou seja, de forma a não se estourar os limites de endividamento, cortam-se na sequência os investimentos, algo que é possível devido a menor rigidez desses gastos. Esse uso eleitoral dos investimentos acarreta problemas variados: obras iniciadas em anos de eleições e paralisadas na sequência, inconstância de investimentos, uso não eficiente dos recursos públicos, discricionariedade visando atingir objetivos políticos e não necessariamente de melhor alocação orçamentária etc.

Assim, o impacto da LRF em relação aos ciclos não aparenta ser positivo: não só eles foram potencializados em direção aos gastos com investimentos, como também não se identifica uma diminuição do percentual de crescimento dessas despesas em anos eleitorais. Os ciclos, portanto, se mostram resilientes quando observados a partir de indicadores de investimento. O que se verifica de diferente, na verdade, é apenas uma redução do patamar a partir do qual os ciclos ocorrem, com uma diminuição dos investimentos, os quais foram cortados devido à necessidade de ajustes fiscais no período pós-LRF. Dito de outra forma, na média se investe menos após a LRF e os ciclos se mantiveram iguais.

Além disso, uma análise por faixa populacional e região geográfica dos municípios permite tirar algumas conclusões adicionais. Primeiramente, os ciclos mais fortes ocorrem em anos de eleição federal nos municípios menores e naqueles da região Nordeste. Esses dois grupos são justamente os que mais dependem de recursos federais, indicando que as transferências governamentais podem estar sendo utilizados de forma a propiciar maiores repasses para os municípios dependentes nas épocas de eleição – isso com o objetivo de criar um cenário positivo que traga lucros eleitorais. Comparativamente, os municípios maiores e os da região Sul não possuem essa situação tão bem definida. Neles, por haver uma menor dependência por recursos de transferências, os ciclos não são tão fortes nas eleições federais e a variação é relativamente maior em anos de eleição municipal, apontando para a maior autonomia desses municípios ao definirem seus gastos. Observa-se, ainda, um maior nível de investimentos na região Sul nos anos mais recentes da amostra. Apesar de, em todas as demais regiões, os investimentos pós LRF terem diminuído sensivelmente, isso não ocorreu na mesma magnitude nos municípios sulistas. Tal situação pode ser reflexo de cenário fiscal mais favorável já antes da promulgação da lei, o que minorou a necessidade de implantação de um ajuste fiscal significativo e voltado para os investimentos.

Tendo em vista a situação encontrada, aponta-se que a solução para se diminuir a existência de ciclos sobre variáveis de investimento passa, além de um aperfeiçoamento de mecanismos de controle já existentes, pela adoção de regras mais rígidas para as transferências intergovernamentais, em virtude de uma possível relação de dependência entre os orçamentos municipais e o Fundo de Participação dos Municípios. Assim, seria possível evitar a discricionariedade que gera espaço para comportamentos oportunistas. A dificuldade, entretanto, está em uma questão política: é possível que essa proposta encontre resistência entre prefeitos, por exemplo, os quais teriam que lidar com uma alteração num padrão orçamentário já estabelecido e sobre o qual foi erguida uma estrutura de gastos públicos.

Outra saída é a adoção de limites mínimos para as despesas de investimento, de tal modo que se incentive uma aplicação constante de recurso público no chamado bom gasto – como aqueles relacionados a investimentos em educação, saúde e infraestrutura. Essa medida de investimentos mínimos levaria a uma redução dos picos em anos eleitorais, uma vez que não seria mais possível o baixo investimento nos demais anos com o objetivo de se evitar exceder o limite de endividamento. Uma dificuldade dessa proposta reside na definição do patamar mínimo, o que exigiria uma série de análises e estudos para se determinar um nível ótimo. É importante lembrar, no entanto, que, no caso dos limites de endividamento e de gastos públicos impostos pela LRF, a definição do valor de referência contou com um elevado nível de arbitrariedade. Outra dificuldade está relacionada com um possível engessamento ainda maior dos gastos públicos sem a necessária preocupação com eficiência alocativa, o que poderia resultar numa não melhoria na qualidade dos investimentos.

Assim sendo, um possível desenvolvimento para trabalhos futuros é aprofundar a análise e incluir uma discussão de quais seriam as variáveis de investimento mais suscetíveis à manipulação eleitoral, buscando estabelecer critérios que, dentro de uma estrutura orçamentária já existente e que dificulta alterações substanciais, também limitem o espaço de manobra política com essas despesas. Além disso, surge como possível oportunidade de estudo a realização de um cruzamento com informações de alinhamento político entre os entes federativos e a procura por uma estratégia mais ampla e sistêmica de combate àquilo que é também chamado, em sua versão mais moderna, de ciclos político-orçamentários.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A. Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. **Quarterly Journal of Economics**, n. 102, p 651-678, 1987.

BARONI, L.L. Município, Estado ou União? Saiba em que casos cobrar cada um. **UOL**, São Paulo, 23 ago. 2014. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/08/23/municipio-estado-ou-uniao-saiba-quando-cobra-los.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Entenda o que é receita corrente líquida. 13 out. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/53635.html>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

CENTRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS (CETAD). **Carga Tributária no Brasil 2015**: Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, set. 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

DRAZEN, A. The Political Business Cycle after 25 Years. In: BERNANKE, B.S.; ROGOFF, K. (Ed.). **NBER Macroeconomics Annual 2000 – Volume 15**. Cambridge: MIT Press, 2001. p. 75-138.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. **Electoral Manipulation via Expenditure Composition**: theory and Evidence. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005.

FERREIRA, I.F.S.; BUGARIN, M.S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

FIALHO, T.M.M. Ciclos Políticos: uma Resenha. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2 (74), p. 131-149, abr./jun. 1999.

FINANÇAS DO BRASIL (FINBRA). Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 28 fev. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas da População. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/default.shtm>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>. Acesso em: 28 out. 2016.

KLEIN, F.A; SAKURAI, S.N. Term limits and political budget cycles at the local level : evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, v. 37

(C), p. 21-36, 2015.

MENEGUIN, F.B.; BUGARIN, M.S. Reeleição e Política Fiscal: Um Estudo dos Efeitos da Reeleição nos Gastos Públicos. **Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 600-622, 2001.

MORA, M. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**: Texto para Discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

NAKAGUMA, M.Y.; BENDER, S. **Mudança Institucional e Política Fiscal no Brasil**: uma avaliação da experiência recente. Brasília: ESAF, 2005. 80 p. Monografia premiada em 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).

NORDHAUS, W.D. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, n. 42, p. 169-190, 1975.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Glossário. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=d>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, n. 55, p. 1-16, 1988.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Inspere Working Paper 124**. São Paulo: IBMEC, 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Financas+P%C3%BAblicas+dos+Entes+Subnacionais/107970b4-9691-4263-a856-b37d655b42b2>>. Acesso em: 27 out. 2016. (b)

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Transferências Constitucionais e Legais. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/transferencias-constitucionais-e-legais>. Acesso em: 25 out. 2016. (a)

SHI, M.; SVENSSON, J. Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments. **Nordic Journal of Political Economy**, v. 29, p. 67-76, 2003.

VEIGA, L.G.; VEIGA, F. J. Political Business Cycle at the Municipal Level. **Public Choice**, v. 131, n. 1/2, p. 45-64, abr. 2007.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011.

APÊNDICE

TABELA 8 - RELAÇÃO GASTOS COM INVESTIMENTO/GASTOS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - 1997 A 2012

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Todos os Municípios	0,312	0,453	0,311	0,322	0,275	0,399	0,246	0,256	0,212	0,281	0,254	0,346	0,222	0,301	0,269	0,294
Por Faixa Populacional																
Até 5.000 hab.	0,403	0,517	0,344	0,367	0,314	0,489	0,280	0,286	0,248	0,336	0,296	0,419	0,260	0,365	0,316	0,345
De 5.001 a 10.000 hab.	0,304	0,482	0,318	0,337	0,280	0,414	0,237	0,259	0,202	0,277	0,241	0,338	0,219	0,326	0,287	0,317
De 10.001 a 20.000 hab.	0,277	0,435	0,295	0,302	0,260	0,381	0,232	0,239	0,199	0,264	0,236	0,323	0,204	0,284	0,245	0,280
De 20.001 a 50.000 hab.	0,259	0,399	0,281	0,283	0,246	0,335	0,228	0,230	0,192	0,249	0,239	0,312	0,205	0,250	0,240	0,254
De 50.001 a 100.000 hab.	0,309	0,351	0,297	0,307	0,245	0,326	0,240	0,250	0,199	0,251	0,241	0,309	0,192	0,230	0,234	0,257
De 100.001 a 500.000 hab.	0,302	0,374	0,282	0,288	0,250	0,321	0,253	0,270	0,228	0,267	0,253	0,326	0,235	0,258	0,247	0,245
Mais de 500.000 hab.	0,261	0,318	0,295	0,321	0,286	0,249	0,207	0,238	0,162	0,239	0,251	0,291	0,240	0,228	0,230	0,212
Por Região Geográfica																
Norte	0,411	0,738	0,407	0,472	0,471	0,689	0,286	0,341	0,283	0,433	0,297	0,362	0,247	0,333	0,310	0,295
Nordeste	0,313	0,514	0,330	0,353	0,324	0,460	0,253	0,253	0,183	0,235	0,197	0,249	0,169	0,208	0,194	0,228
Sudeste	0,301	0,402	0,282	0,287	0,225	0,341	0,221	0,224	0,199	0,286	0,260	0,358	0,216	0,300	0,263	0,280
Centro-Oeste	0,443	0,618	0,419	0,331	0,348	0,425	0,268	0,285	0,235	0,275	0,269	0,361	0,215	0,263	0,249	0,281
Sul	0,285	0,404	0,297	0,324	0,260	0,389	0,261	0,279	0,233	0,292	0,278	0,393	0,264	0,371	0,330	0,361

FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

TABELA 9 - RELAÇÃO GASTOS COM PESSOAL/RECEITA CORRENTE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - 1997 A 2012

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Todos os Municípios	0,440	0,505	0,415	0,422	0,415	0,408	0,425	0,413	0,403	0,416	0,417	0,400	0,442	0,437	0,424	0,453
Por Faixa Populacional																
Até 5.000 hab.	0,411	0,300	0,398	0,406	0,395	0,372	0,395	0,385	0,374	0,390	0,386	0,369	0,414	0,410	0,394	0,426
De 5.001 a 10.000 hab.	0,438	0,482	0,412	0,421	0,412	0,405	0,425	0,408	0,401	0,417	0,418	0,400	0,440	0,433	0,419	0,449
De 10.001 a 20.000 hab.	0,445	0,605	0,419	0,426	0,425	0,413	0,431	0,422	0,412	0,427	0,428	0,409	0,455	0,449	0,434	0,463
De 20.001 a 50.000 hab.	0,461	0,702	0,440	0,437	0,433	0,432	0,443	0,428	0,419	0,427	0,430	0,417	0,456	0,454	0,442	0,471
De 50.001 a 100.000 hab.	0,480	0,708	0,423	0,438	0,431	0,445	0,450	0,436	0,427	0,438	0,439	0,426	0,462	0,462	0,453	0,475
De 100.001 a 500.000 hab.	0,486	0,764	0,426	0,428	0,416	0,441	0,441	0,435	0,421	0,427	0,435	0,411	0,443	0,437	0,435	0,460
Mais de 500.000 hab.	0,353	0,761	0,334	0,340	0,347	0,441	0,458	0,436	0,410	0,401	0,409	0,412	0,425	0,418	0,440	0,457
Por Região Geográfica																
Norte	0,430	0,385	0,454	0,428	0,454	0,391	0,412	0,403	0,407	0,419	0,418	0,413	0,445	0,451	0,436	0,460
Nordeste	0,406	0,500	0,409	0,400	0,418	0,399	0,430	0,413	0,426	0,442	0,444	0,428	0,483	0,484	0,470	0,497
Sudeste	0,447	0,510	0,418	0,430	0,419	0,432	0,445	0,433	0,414	0,425	0,422	0,403	0,444	0,436	0,423	0,453
Centro-Oeste	0,386	0,520	0,389	0,400	0,392	0,390	0,409	0,380	0,396	0,402	0,400	0,390	0,449	0,436	0,420	0,438
Sul	0,470	0,510	0,419	0,432	0,410	0,392	0,402	0,398	0,374	0,390	0,395	0,378	0,407	0,404	0,392	0,425

FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).

TABELA 10 - RELAÇÃO GASTOS COM INVESTIMENTO/RECEITA CORRENTE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - 1997 A 2012

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Todos os Municípios	0,121	0,219	0,119	0,126	0,106	0,153	0,097	0,099	0,081	0,111	0,101	0,132	0,093	0,126	0,109	0,128
Por Faixa Populacional																
Até 5.000 hab.	0,147	0,128	0,125	0,138	0,116	0,172	0,102	0,103	0,089	0,124	0,109	0,150	0,102	0,142	0,118	0,141
De 5.001 a 10.000 hab.	0,117	0,207	0,122	0,131	0,106	0,160	0,094	0,099	0,077	0,111	0,098	0,130	0,091	0,138	0,116	0,138
De 10.001 a 20.000 hab.	0,109	0,236	0,116	0,119	0,104	0,148	0,092	0,097	0,077	0,108	0,097	0,126	0,090	0,124	0,102	0,124
De 20.001 a 50.000 hab.	0,104	0,302	0,114	0,115	0,098	0,137	0,094	0,093	0,076	0,103	0,099	0,123	0,088	0,109	0,102	0,116
De 50.001 a 100.000 hab.	0,117	0,387	0,119	0,124	0,100	0,140	0,103	0,103	0,081	0,106	0,102	0,125	0,085	0,103	0,102	0,117
De 100.001 a 500.000 hab.	0,116	0,422	0,112	0,118	0,100	0,136	0,106	0,112	0,092	0,111	0,106	0,130	0,100	0,109	0,104	0,108
Mais de 500.000 hab.	0,094	0,160	0,095	0,107	0,091	0,106	0,090	0,099	0,063	0,091	0,101	0,117	0,098	0,091	0,097	0,092
Por Região Geográfica																
Norte	0,154	0,214	0,166	0,194	0,202	0,263	0,113	0,131	0,109	0,170	0,121	0,145	0,105	0,142	0,126	0,132
Nordeste	0,112	0,220	0,124	0,131	0,124	0,170	0,099	0,098	0,073	0,098	0,082	0,101	0,077	0,096	0,087	0,108
Sudeste	0,118	0,223	0,109	0,115	0,088	0,141	0,093	0,092	0,079	0,118	0,106	0,139	0,092	0,129	0,108	0,123
Centro-Oeste	0,167	0,262	0,158	0,121	0,126	0,154	0,098	0,105	0,087	0,106	0,106	0,135	0,094	0,112	0,100	0,119
Sul	0,116	0,206	0,114	0,129	0,099	0,144	0,097	0,104	0,084	0,108	0,105	0,145	0,104	0,145	0,125	0,149

FONTE: FINBRA (2016) e IBGE (2016).