

# Ciclos Político-Econômicos e Regras Fiscais em Municípios Paranaenses Seleccionados

## *Political Business Cycle and Fiscal Rules in the Selected Paraná Municipalities*

## *Ciclos Económico-Políticos y Reglas Fiscales en Municipios Seleccionados de Paraná*

Fernando Motta Correia\* e Gabriela Giacomoni Zemann\*\*

---

### RESUMO

O objetivo do artigo é avaliar se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) minimizou os efeitos dos ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses com população superior a 150 mil habitantes. A hipótese que norteia a pesquisa é de que, com a ausência de regras para o gasto com investimento, os ciclos políticos continuam ocorrendo, mesmo após a implementação da LRF. O principal resultado da pesquisa é que a alocação orçamentária, resultado do ciclo político, pode ser uma resposta ao aumento na dívida dos municípios analisados. Uma vez que a LRF tenha definido regras apenas com relação aos gastos com pessoal, e imposto limitações na dívida dos municípios na proporção de 1,2 vezes da receita corrente líquida dos mesmos, tais entes federativos foram estimulados a fazer uso dos gastos com investimento para fins políticos, negligenciando o grau de comprometimento das receitas com o pagamento de juros e amortização da dívida.

*Palavras-chave:* Ciclos político-econômicos. Gastos públicos. Municípios paranaenses.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to evaluate if the Fiscal Law of Responsibility (LRF) had minimized the effects of the economic-political cycles in the municipalities of Paraná with a population over 150,000. The hypothesis as a guideline of the research is the lack of rules for investment deployment, as political cycles remain to continue even after the implementation of the LRF. The main result of the research is the budgetary allocation as a result of the political cycle, to be the response of the increase of the debt of the municipalities analyzed. Once the LRF has defined rules only in relation to personnel expenses and impose limitations on the debt of the municipalities in the 1.2 to taxes ratio, municipalities were encouraged to make use of investment disbursing towards political purposes, neglecting the degree of alignment of taxes with interest payments and debt repayment.

*Keywords:* Economic-Political Cycle. Public expenditure. Paraná municipalities.

---

\* Economista pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Atualmente, é professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico na Universidade Federal do Paraná. E-mail: fmottabr@yahoo.com.br

\*\* Economista pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: gabigzemann@hotmail.com  
Artigo recebido em maio/2015 e aceito para publicação em maio/2015.

## RESUMEN

*El objetivo del trabajo es evaluar si la ley de responsabilidad fiscal (LRF) ha minimizado los ciclos económico-políticos en los municipios seleccionados de Paraná. La hipótesis que guía la investigación es la de que, con la ausencia de normas para el gasto en inversión, los ciclos económicos y políticos se siguen produciendo, incluso después de la aplicación de la LRF. El resultado principal de la investigación es que los ajustes en el gasto, como consecuencia del ciclo económico y político, pueden ser una respuesta al aumento de la deuda de los municipios analizados. Una vez que la LRF ha definido reglas solo con respecto a los gastos de personal y ha impuesto limitaciones a la deuda de los municipios en la proporción de 1,2 veces de los ingresos corrientes netos de los mismos, se alentó a dichas entidades federales para hacer uso de los gastos de inversión con fines políticos, visando al compromiso de los ingresos con el pago de intereses y amortización de la deuda.*

*Palabras clave: Ciclos económico-políticos. Gastos públicos. Municipios paranaenses.*

## INTRODUÇÃO

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

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

A grande questão em debate é: quais são as consequências desse efeito-eleição na estabilidade econômica e no comportamento de algumas variáveis, sobretudo de origem fiscal.

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios brasileiros ganharam maior autonomia na gestão orçamentária, ocasionando uma maior aleatoriedade de gestão entre os municípios. A falta de transparência nas contas públicas, o aumento dos gastos sem contrapartida de receitas e o aumento no nível de endividamento dos municípios criaram margens para que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fosse promulgada no início dos anos 2000.

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

Em contrapartida, para a rubrica de gastos com investimentos não foram definidas regras claras na LRF. A ausência dessas regras produz margens para que possam ocorrer realocações orçamentárias, de forma que os entes federativos possam se beneficiar politicamente. Espera-se que com essa realocação dos gastos, para trazer maior visibilidade para o governo, o ente federativo aumenta o nível de investimentos nos anos que precedem o período eleitoral e diminuem no período subsequente ao ano eleitoral.

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

Para essa análise, foram escolhidos os municípios paranaenses com população superior a 150 mil habitantes, devido à maior autonomia orçamentária no âmbito de receitas em comparação com os pequenos municípios, que exibem um grau de dependência orçamentária frente às transferências intergovernamentais. O período de análise é 1999-2011, uma vez que a LRF foi promulgada em 4 de maio de 2000 e implementada a partir de 2002. O estudo identificará em especial os anos de eleições municipais, ou seja, 2000, 2004 e 2008. Serão analisados secundariamente também os anos de eleição presidencial (2002, 2006 e 2010).

Para atingir esse objetivo, a pesquisa está dividida em cinco sessões, sendo a primeira esta introdução. A segunda sessão discute brevemente os modelos teóricos dos ciclos político-econômicos, em suas principais vertentes. A terceira parte da pesquisa trata da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil e seus impactos nos orçamentos públicos. Na quarta sessão há uma análise dos dados municipais paranaenses e, por fim, algumas considerações finais a respeito dos resultados encontrados.

## 1 CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS: uma síntese da teoria

Os estudos sobre o comportamento dos responsáveis pela política econômica em relação ao calendário eleitoral começaram a ser desenvolvidos a partir do trabalho publicado por Downs nos anos 50 do século passado. Segundo Downs (1999), todos os partidos políticos em uma democracia são iguais e agem de maneira racional, a fim de potencializar seu desempenho político-eleitoral, e não com o propósito de maximizar o “bem-estar social”, como esperado pela sociedade.

A partir da crítica de Downs, em meados dos anos 70, iniciou-se então o desenvolvimento das teorias dos ciclos político-econômicos, as quais relacionam as decisões tomadas pelos *policy makers* aos eventos políticos. A bibliografia sugere que a teoria dos ciclos político-econômicos se divida em modelos clássicos, os quais são baseados nas expectativas adaptativas, e em modelos racionais, fundamentados a partir das expectativas racionais. Por sua vez, os modelos clássicos e racionais são subdivididos em modelos oportunistas e partidários.

O Modelo Clássico Oportunista sugere que há um *trade-off* macroeconômico entre inflação e desemprego que é mostrado pela curva de Phillips. Tendo em vista que os *policy makers* têm total controle sobre as políticas econômicas, é possível então que o tomador de decisões escolha o nível desejado de inflação e desemprego. Então, segundo Nordhaus (1975), o que acontece é uma expansão econômica no período pré-eleitoral, provocada por políticas econômicas expansionistas, o que resulta no crescimento econômico, no aumento da demanda agregada e na diminuição do desemprego à custa de uma pressão inflacionária. Após o período eleitoral há sucessivos aumentos de inflação, o que leva à imposição de medidas contractionistas que diminuem a demanda agregada e aumentam o desemprego novamente. Esse modelo é baseado em expectativas adaptativas, então os eleitores são considerados míopes em relação aos

acontecimentos passados e não conseguem enxergar esse *trade-off* e o ciclo político, então ficam à margem de cometer erros sistemáticos de previsão.

O Modelo Clássico Partidário mantém as suposições da existência do *trade-off* demonstrado pela curva de Phillips, a capacidade dos *policy makers* de total controle dos instrumentos de política econômica e as expectativas adaptativas. Porém, as decisões tomadas pelos políticos são influenciadas pelos partidos de que fazem parte. Assim, pressupõe que cada aliança partidária seja composta por indivíduos de ideologias convergentes, e tal ideologia partidária, associada à Teoria dos Ciclos Políticos, determina a forma pela qual o governo age. Segundo Hibbs (1977), a escolha dos eleitores será afetada pelo partido do candidato conforme suas preferências e interesses. As escolhas dos partidos no que diz respeito aos objetivos de política econômica indicam que governos progressistas ou socialistas são mais avessos ao desemprego e menos à inflação; de outra forma, governos conservadores exibem uma atenção maior com as expectativas de inflação (HIBBS, 1977).

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

Com o surgimento da ideia das expectativas racionais na década de 1980, surgiu uma nova óptica na teoria dos ciclos político-econômicos, os Modelos Racionais, divididos entre oportunistas e partidários. O Modelo Racional Oportunista elaborado por Rogoff (1990), com base nas expectativas racionais, propõe que os *policy makers* nos anos eleitorais aumentam as despesas públicas de forma exorbitante, aumentam principalmente as transferências correntes e os gastos com obras e projetos que tragam visibilidade para o seu mandato, e ainda cortam impostos. No ano seguinte às eleições, o governo contrai os gastos e aumenta os impostos novamente. Dessa maneira, os *policy makers* criam uma vantagem temporária, resultado da assimetria de informações entre eleitores e governo, e dessa forma os eleitores mesmo que racionais não conseguem mensurar perfeitamente a competência e avaliar o desempenho do governo. Segundo Rogoff (1990), somente os governantes competentes conseguem aumentar os gastos e diminuir os impostos, sem que os eleitores percebam a ocorrência de um ciclo político.

Por fim, com a inclusão das expectativas racionais nos modelos partidários, há a necessidade de reformular os modelos tradicionais, pois a suposição de que os partidos conseguem manter um nível de inflação e desemprego desejado no curto prazo é derrubada com a implementação das expectativas racionais no modelo. Entre os trabalhos que buscaram incluir as expectativas racionais nos modelos partidários de ciclo político, destaca-se o trabalho de Alesina (1987).

Para Alesina (1987), os trabalhadores negociam seus salários de forma sincronizada pelo período de um ano, visando obter um reajuste salarial compatível com o seu poder de compra. Nos anos de eleição, como há a incerteza quanto ao cenário político, os trabalhadores irão acertar seus contratos salariais para o próximo período levando em consideração apenas as chances de vitória de cada partido, indicadas em pesquisas de órgãos especializados, sendo as informações sobre o desempenho da

economia no passado totalmente desnecessárias. Com isso, a taxa de crescimento do salário nominal antes das eleições será determinada pela expectativa da inflação esperada, estimada a partir das taxas de inflação esperadas pelos partidos, ponderadas pelas chances de vitória de cada um.

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

Observa-se pela literatura apresentada que a teoria do ciclo político-econômico faz discussões num ambiente macroeconômico, ao passo que o *trade-off* se restringe às variáveis crescimento econômico e inflação. No caso do Brasil observa-se que, a partir das características do sistema federativo e associado à imposição de regras com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, há um espaço de investigação para os diversos entes federativos, como no caso dos municípios.

## 2 GASTOS PÚBLICOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL

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

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

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

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

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

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

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

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

Quinze anos após a instituição da LRF, com a definição de regras bem claras para a variável gasto com pessoal e dívida ativa, a observação do comportamento de algumas variáveis fiscais, ausentes na lei, como gastos com investimentos, pode indicar um padrão de comportamento orçamentário não desejado. A grande questão são as consequências que a falta de regras para essa variável pode causar na gestão orçamentária. Na próxima sessão, será feita a análise de dados que buscam evidenciar essas consequências para os municípios paranaenses com população superior a 150 mil habitantes.

### 3 ANÁLISE DOS INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS

A seguir, será desenvolvida uma análise comparativa entre os anos de 1998 e 2011 sobre o desempenho da relação de quatro variáveis nos municípios paranaenses: a dívida ativa, o gasto com pessoal, o gasto com investimento e o pagamento dos juros e amortização da dívida, a fim de verificar se é possível visualizar indícios da existência dos ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses, mesmo após a implementação da LRF. O horizonte temporal da análise inicia-se no ano de 1998,

cinco anos antes da implementação da lei, com o intuito de verificar se houve uma mudança no comportamento temporal dos dados. Os dados utilizados na pesquisa foram coletados junto ao órgão Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA) – e ao Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN). Serão utilizados na análise somente os municípios paranaenses com população superior a 150 mil habitantes, devido à menor dependência destes em relação às transferências correntes provenientes da União (fundo de participação do município). São eles: Cascavel, Colombo, Curitiba, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina, Maringá, Ponta Grossa e São José dos Pinhais.

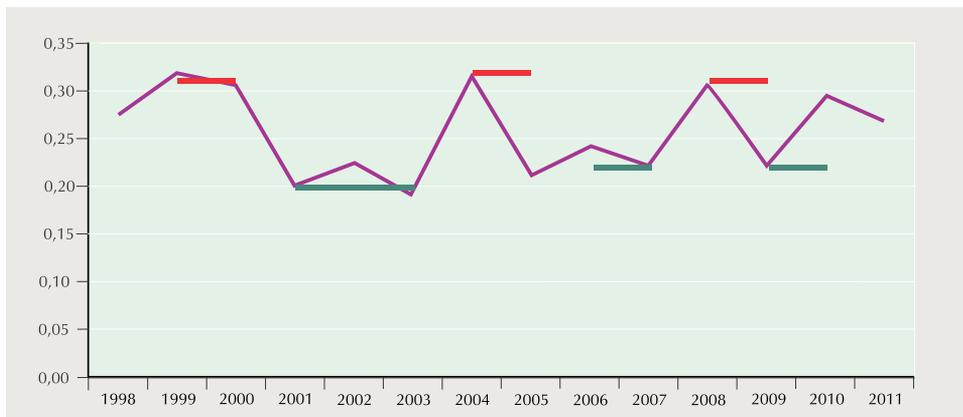
A primeira análise refere-se à relação entre a alocação dos gastos públicos, entre pessoal e investimento, e o comportamento do nível de endividamento dos municípios. A segunda análise é do comportamento da dívida ativa dos municípios frente à alocação dos gastos. A terceira análise é da relação entre a alocação dos gastos públicos em detrimento do pagamento dos compromissos da dívida pelos municípios. A quarta e última análise é da relação entre o percentual gasto com pessoal e o valor da dívida dos municípios. Vale ressaltar que os anos de eleição municipal foram 2000, 2004 e 2008, e de eleição presidencial foram 2002, 2006 e 2010.

### 3.1 ALOCAÇÃO DOS GASTOS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: evidência dos ciclos político-econômicos

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

É possível notar que há uma variabilidade cíclica que aponta a existência de um ciclo político na observação da relação orçamentária apresentada; ou seja, os gastos em investimento em detrimento dos gastos com pessoal se expandem nas fases de eleição municipal (2000, 2004 e 2008) e se contraem nas fases de eleição presidencial/estadual (1998, 2002, 2006 e 2010).

GRÁFICO 1 - MÉDIA ANUAL DA RELAÇÃO ENTRE GASTO INVESTIMENTO/GASTO PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES EM ANÁLISE - 1998-2011



FONTE: Adaptado de FINBRA e SISTN

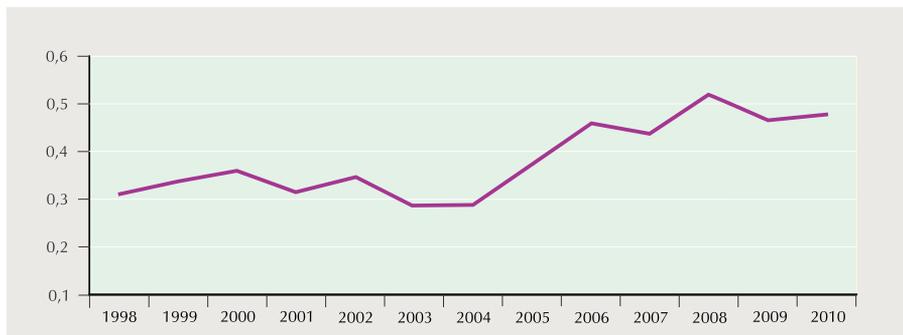
### 3.2 COMPORTAMENTO DO INDICADOR DO NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Com a promulgação da LRF, era de se esperar uma diminuição no nível de endividamento dos municípios. No gráfico 2, é apresentada a média anual, entre os municípios paranaenses em análise, do comportamento do indicador de endividamento, dado pela relação entre dívida ativa/receita corrente líquida. O gráfico compreende o período entre 1999 e 2010. Nesse indicador foram excluídos os anos de 1998 e 2011 pela ausência de dados acerca da dívida ativa na maioria dos municípios paranaenses nesses dois anos.

Pelo gráfico 2, é perceptível que o nível de endividamento dos municípios paranaenses em análise apresentava uma tendência relativamente estável no período que antecedeu a edição da LRF. Após a implantação da lei, houve uma pequena queda do indicador de endividamento em detrimento do período anterior. Contudo, a melhora que ocorreu nesse indicador se manteve apenas nos primeiros anos após a promulgação da LRF. A partir de 2005 o nível de endividamento dos municípios em análise se expandiu significativamente, tornando praticamente irrelevante o baixo nível que o indicador apresentou nos primeiros anos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

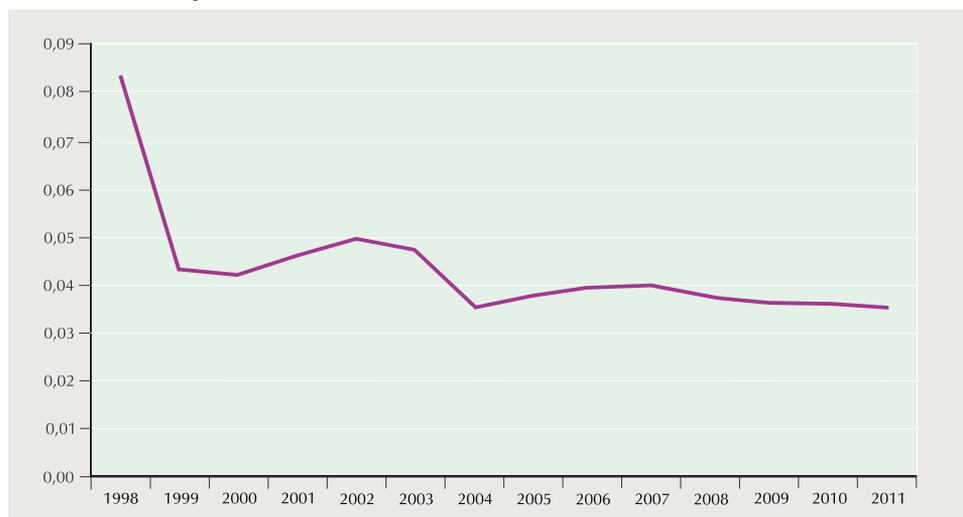
Em geral, observa-se uma tendência de crescimento no indicador de endividamento dos municípios paranaenses. Uma possível explicação para tal acontecimento é que a LRF não deixou regras claras com relação ao pagamento dos juros e amortização da dívida, apenas limitou a dívida do município à proporção de 1,2 vezes a receita corrente líquida do mesmo. Dessa maneira, os entes federativos têm margens para realocar os seus gastos, desde que respeitem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que está resultando em um acúmulo crescente do montante da dívida, como mostrado pelo gráfico 2. Aliada a essa evidência, de acordo com o gráfico 3, observa-se uma queda significativa na média do pagamento de juros e amortização da dívida como proporção da receita corrente líquida para os entes federativos municipais paranaenses selecionados.

GRÁFICO 2 - COMPORTAMENTO DO INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES - 1998-2010



FONTE: Adaptado de FINBRA e SISTN

GRÁFICO 3 - COMPORTAMENTO DO INDICADOR DE AMORTIZAÇÃO E PAGAMENTO DE JUROS EM RELAÇÃO A RCL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES - 1998-2011



FONTE: Adaptado de FINBRA e SISTN

Até aqui, três evidências podem ser capturadas: a) a ausência de regras quanto à alocação de gastos em investimentos em detrimento dos gastos com pessoal fez manter um comportamento cíclico de tal indicador associado ao calendário de eleições municipais; b) o indicador de endividamento apresentou uma tendência crescente nos anos subsequentes à implementação da LRF; c) os entes federativos selecionados, na média, contraíram o comprometimento das receitas correntes líquidas frente ao pagamento de juros e amortização da dívida após a implementação da LRF.

Embora a evidência seja clara para a média de todos os municípios selecionados, e que todos os municípios estejam sendo considerados como entes federativos que detêm uma liberdade maior para alocar seus orçamentos em

comparação aos pequenos municípios, os municípios aqui selecionados apresentam uma diversidade comportamental que nos cabe desagregar os dados e buscar compreender comportamentos diferenciados tais entes federativos.

Assim, na sequência serão analisados os dados levando em conta os seguintes grupos de municípios: Curitiba, Região Metropolitana de Curitiba, RMC (Colombo e São José dos Pinhais, exclusive Curitiba), Londrina, Maringá e média dos municípios Cascavel, Foz do Iguaçu, Guarapuava e Ponta Grossa.

A ideia de desagregar as séries temporais respeitando essa divisão geográfica foi buscar evidências divergentes ao comportamento médio dos dados levando em consideração a proximidade e a dependência dos entes federativos em relação à capital Curitiba. Por exemplo, a oferta de serviços públicos em Curitiba pode gerar externalidades positivas para a população residente na região metropolitana, e com isso o ente federativo pode apresentar um comportamento diferente em relação à média dos municípios selecionados. Os indicadores analisados de forma desagregada serão a relação entre gasto investimento/pessoal e o indicador de comprometimento da receita corrente líquida frente ao pagamento de juros e amortização da dívida. A escolha de tais indicadores se deve à visualização do ciclo político na média dos dados para o indicador gasto investimento/pessoal e à nítida queda do grau de comprometimento dos municípios frente ao pagamento de juros e amortização da dívida.

### 3.3 RELAÇÃO ENTRE GASTO INVESTIMENTO/GASTO PESSOAL NOS GRUPOS DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS

A observação desagregada das séries temporais para a relação gasto em investimento/gasto pessoal nos grupos de municípios paranaenses selecionados (gráficos 4, 5 e 6) deixa evidente que o ciclo político, identificado no gráfico 1, não apresenta um comportamento homogêneo para todos os municípios em questão.

De acordo com o gráfico 4, para os municípios selecionados na Região Metropolitana de Curitiba, RMC (Colombo e São José dos Pinhais) o ciclo político é muito mais evidente quando comparado a cidade de Curitiba. Observe que para os anos 2000, 2004 e 2008, nos municípios da RMC a intensidade de aumento do ciclo é muito maior quando comparado a capital Curitiba, onde este município não apresenta uma evidência para aumentos na rubrica gastos em investimento em detrimento aos gastos com pessoal nos períodos de eleição municipal.

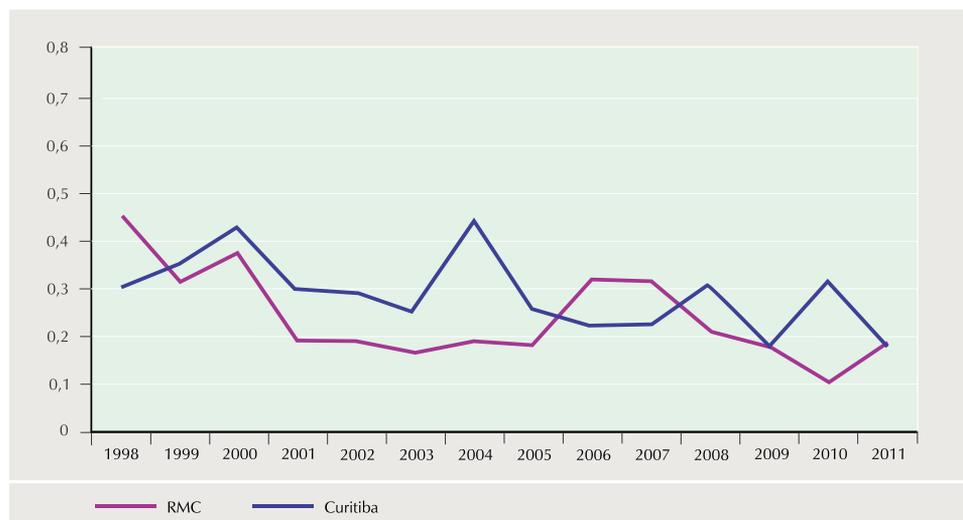
Para as cidades de Maringá e Londrina o ciclo político não é tão evidente (gráfico 5). No caso de Maringá, há um momento de inflexão da série em 2003, de modo que antes desse ano o comportamento da relação gastos em investimento/gastos com pessoal é decrescente; a partir desse mesmo ano a tendência é crescente. Mesmo assim, observa-se para Maringá nos anos que antecedem as eleições municipais uma sensível evidência para o ciclo ao longo das suas tendências. Londrina também não apresenta o ciclo político tão evidente, apenas para os anos de 2004 e 2010. Uma curiosidade de Londrina é a evidência do aumento da variável em questão nos anos de 2004 e 2010, na tentativa de caracterizarmos como ciclo político, ocorre

não no intervalo de dois anos, como verificado para a média de todos os municípios (gráfico 1), ou seja, quando os investimentos aumentam dois anos antes do ano de eleição municipal, porém num ciclo de quatro anos. Observe-se que a partir de 2000, no município de Londrina, a relação gastos em investimento/gastos com pessoal (gráfico 5), aumenta até o ano de 2004 (ano de eleição municipal) e na sequência decresce, voltando a apresentar o ciclo no ano de 2010.

Para os demais municípios (Cascavel, Foz do Iguaçu, Guarapuava e Ponta Grossa), o ciclo é evidente e se aproxima ao comportamento da série para a média de todos os municípios, apresentada no gráfico 1. Observe-se no gráfico 6 que nos anos que antecedem os anos de eleição municipal (2000, 2004 e 2008), os gastos com investimento em detrimento aos gastos com pessoal apresenta uma tendência crescente e decresce na fase subsequente aos anos de eleições municipais.

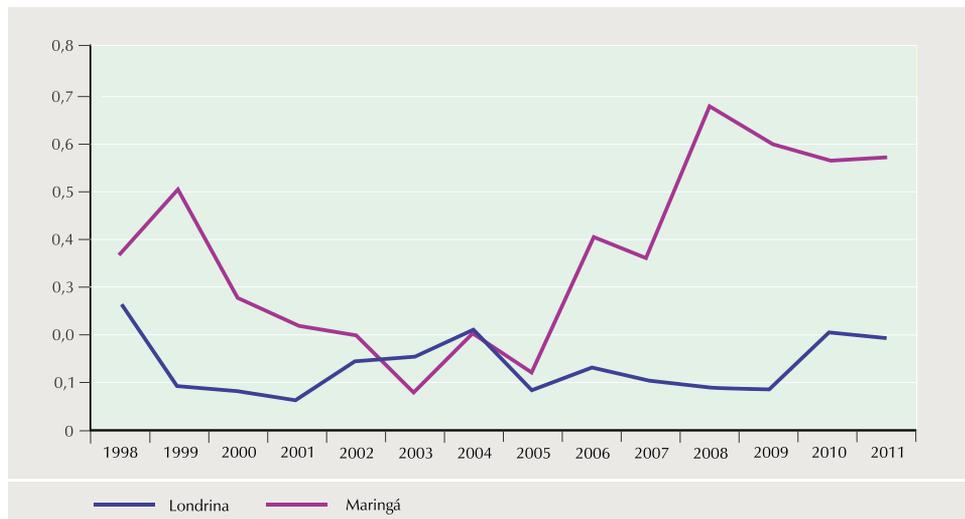
Portanto, no que diz respeito à verificação dos ciclos político-econômicos, tendo como parâmetro a relação gastos em investimentos em detrimento dos gastos com pessoal, a depender do município analisado, verificamos maior intensidade de tal ciclo para os municípios localizados na Região Metropolitana de Curitiba, Colombo e São José dos Pinhais. Para Curitiba, o ciclo não foi evidente. Maringá e Londrina apresentaram trajetórias diferenciadas em relação às médias dos municípios analisados, sobretudo Londrina, onde o ciclo pareceu se caracterizar temporalmente mais longo quando comparado ao horizonte convencional de dois anos. Os demais municípios (Cascavel, Foz do Iguaçu, Guarapuava e Ponta Grossa) apresentam evidências da presença dos ciclos nos anos de eleição municipal.

GRÁFICO 4 - RELAÇÃO ENTRE GASTO INVESTIMENTO/GASTO PESSOAL - CURITIBA E RMC - 1998-2011



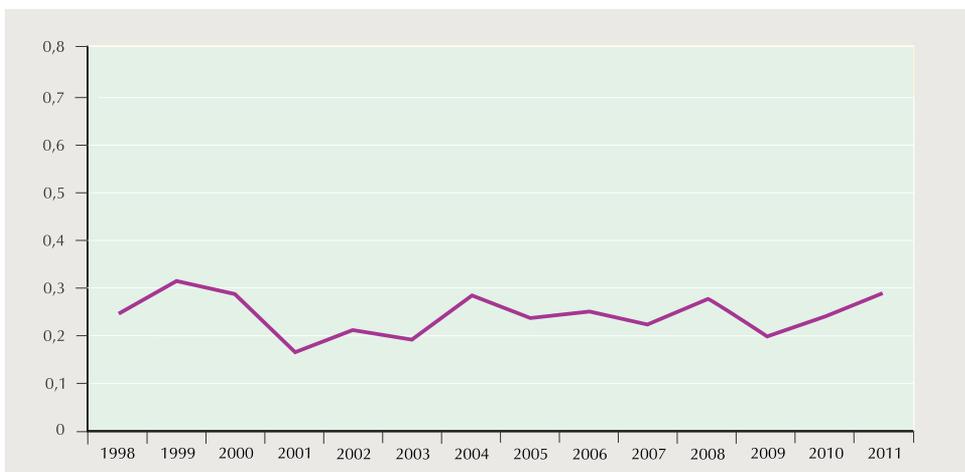
FONTE: Adaptado de FINBRA e SISTN

GRÁFICO 5 - RELAÇÃO ENTRE GASTO INVESTIMENTO/GASTO PESSOAL - LONDRINA E MARINGÁ - 1998-2011



FONTE: Adaptado de FINBRA e SISTN

GRÁFICO 6 - RELAÇÃO ENTRE GASTO INVESTIMENTO/GASTO PESSOAL - DEMAIS MUNICÍPIOS - 1998-2011



FONTE: Adaptado de FINBRA e SISTN

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi avaliar se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) minimizou os efeitos dos ciclos político-econômicos nos municípios paranaenses acima de 150 mil habitantes. A hipótese que norteou a pesquisa é de que, uma vez que a LRF não definiu regras claras para o gasto com investimento para os entes federativos municipais, os ciclos políticos continuam ocorrendo mesmo após a implementação da LRF.

Ao investigar a existência de ciclos políticos por meio da variável gastos em investimentos em relação aos gastos com pessoal nos municípios paranaenses, ficou claro que há um aumento nos níveis de investimento nos anos eleitorais, seguido de uma redução dos mesmos no período posterior.

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

É notório que a LRF tenha surtido algum efeito no que diz respeito à transparência de gestão orçamentária, porém, ao não definir regras claras em relação ao nível de gasto com investimento, a mesma deixou margens para que os entes federativos consigam realocar seus gastos, de forma que continue ocorrendo oportunismo político.

Foi possível observar ainda, acompanhando a evidência do ciclo político, que na média os entes federativos investigados tiveram um aumento significativo nos seus indicadores de endividamento, acompanhado por uma redução no grau de comprometimento das receitas correntes líquidas com o pagamento de juros e amortização da dívida.

Dito de outro modo, essa aleatoriedade na alocação orçamentária pode ser uma resposta ao aumento na dívida dos municípios analisados, mencionado acima, uma vez que a LRF definiu regras apenas com relação aos gastos com pessoal e impôs limitações na dívida dos municípios na proporção de 1,2 vezes da receita corrente líquida do mesmo.

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BRASIL. **Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Finanças do Brasil (FINBRA)**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

BRASIL. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN)**. Disponível em: <[https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon\\_internet/index.jsp](https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp)>. Acesso em: 8 dez. 2014.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

GIUBERTI, A. C. Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. **Anais do XXXIII ANPEC**, 2005.

HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, v.71, p.1467-1487, 1977.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, v.42, p.169-190, 1975.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, v.80, n.1, p.21-36, mar. 1990.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v.39, n.34, 2009.