

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
CENTRO SOCIOECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - CNM
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Andrei Dal Sent Machado

**Ciclo político orçamentário e o descumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade
Fiscal nos municípios do Sul do Brasil**

Florianópolis

2021

Andrei Dal Sent Machado

**Ciclo político orçamentário e o descumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade
Fiscal nos municípios do Sul do Brasil**

Trabalho de conclusão do curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.
Orientador: Prof. Dr. Guilherme de Oliveira.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Machado, Andrei Dal Sent

Ciclo político orçamentário e o descumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Sul do Brasil / Andrei Dal Sent Machado ; orientador, Guilherme Oliveira, 2021.

54 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. 2. Ciclo Político Orçamentário. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. 4. Comportamento oportunista. 5. Finanças municipais. I. Oliveira, Guilherme. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Econômicas. III. Título.

Andrei Dal Sent Machado

**Ciclo político orçamentário e o descumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade
Fiscal nos municípios do Sul do Brasil**

Florianópolis, 06 de agosto de 2021.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Guilherme de Oliveira, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(a) Carmen Rosário O. G. Gelinski, Dr.(a)
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Helberte João França Almeida, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção de título de Bacharel em Economia por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

Prof. Guilherme de Oliveira, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus por todas as coisas boas que acontecem na minha vida e a oportunidade de estar onde muitos gostariam.

Aos meus pais, José e Ivete, por todo o amor e cuidado em todos os momentos e terem feito tudo que estava ao alcance para que esse sonho fosse possível. Gratidões eternas, sempre.

À minha irmã, Diandra, pela generosidade característica em todos os momentos e por ser o meu maior exemplo e, sem dúvidas, ter sido fundamental para que hoje eu esteja concluindo um curso nessa Universidade.

À minha namorada, Ailín, que sem dúvidas foi o grande presente do período de graduação, obrigado por todo o apoio, carinho, acolhimento e por me fazer não só um estudante melhor, mas uma pessoa melhor a cada dia.

Aos amigos feitos ao longo do curso, que cada um tem sua importância e parcela nessa conquista.

Agradeço a todos os professores do curso de Economia que não mediram esforços em compartilhar seu conhecimento, em especial ao meu orientador, Guilherme de Oliveira, pela disponibilidade, paciência e generosidade durante todo o período de orientação.

Por fim, a Universidade Federal de Santa Catarina, pela excelência no ensino e por ter oportunizado que eu vivesse tantos momentos e experiências enriquecedoras nesses últimos anos.

RESUMO

A presente monografia investiga a relação entre a existência de ciclo político orçamentário e o descumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da região sul do Brasil. Mesmo após 20 anos da sua promulgação, diversos municípios frequentemente não se adequam ao seu ordenamento, descumprindo limites impostos pela Lei. Nesse sentido, a hipótese levantada é de que os municípios que descumprem os limites da LRF apresentam maior incidência de práticas fiscais oportunistas, como ciclos políticos orçamentários, sendo este um dos fatores que impedem tais municípios de alcançarem a adequação legal. Para verificação da hipótese, os municípios da amostra foram analisados em três grupos: municípios que cumpriram os limites da LRF, municípios que descumpriram algum dos limites considerados e todos os municípios. Como método de inferência estatística foi utilizado a análise de regressão de dados em painel com as séries históricas referentes ao período de 2015 a 2018, tendo como variável dependente as funções de despesa com educação e cultura, saúde e saneamento, e habitação e urbanismo. Para capturar a existência de ciclo político orçamentário, foram inseridas *dummies* no ano pré-eleitoral e no ano eleitoral. Como resultado, as *dummies* de ciclo apresentaram coeficientes negativos para os grupos de despesas considerados, estando em desacordo com a teoria de ciclo político orçamentário, que pressupõe o controle de gastos no ano anterior à eleição sucedido pela expansão fiscal no ano do pleito. Esse comportamento pode ser explicado pela forte recessão econômica no biênio 2015-2016 e, por conta do fato de não ser possível isolar os efeitos macroeconômicos das *dummies*, não se pode identificar o que foi causado somente pelo comportamento oportunista. Porém, a elasticidade dos coeficientes demonstra que, mesmo com a diminuição dos gastos em ambos os anos, houve uma tendência de contenção de cortes no ano eleitoral, além de um controle menor nos municípios que descumpriram os limites, o que corrobora a hipótese do trabalho de que os municípios do Sul do Brasil que descumprem os limites da LRF apresentam comportamento oportunista maior do que aqueles que os cumprem.

Palavras-chave: Ciclo Político Orçamentário, Lei de Responsabilidade Fiscal, Comportamento oportunista, Finanças municipais, Região Sul do Brasil.

ABSTRACT

This study investigates the relationship between the existence of a political budget cycle and the failure to comply with the limits established by the Fiscal Responsibility Law in cities in the southern region of Brazil. Even 20 years after the enactment of the Law, several cities frequently don't adapt to it, failing to comply with parts of the legislation. Seen in these terms, the hypothesis raised is that the cities that don't comply with the limits of the FRL present a higher incidence of opportunistic fiscal practices, such as political budget cycles, this being one of the factors that prevent these cities from achieving legal compliance. To verify the hypothesis, the cities from the sample were analyzed in three groups: cities that complied with the limits of the FRL, cities that did not comply with some of the considered limits, and all of the cities. As a method of statistical inference, regression analysis is used in panel data with historical series for the period from 2015 to 2018, having as a dependent variable the functions of expenses on education and culture, health and sanitation, and housing and urbanism. To capture the existence of a political budget cycle, dummies were inserted in the pre-election year and in the election year. As a result, the cycle dummies presented negative coefficients for the groups of expenses considered, going against the political budget cycle theory, which assumes there's a control of expenses in the year before the election followed by the fiscal expansion in the election year. This behavior can be explained by the strong economic recession in the 2015-2016 biennium and, due to this fact it is not possible to isolate the macroeconomic effects from the dummies, it's not possible to identify what was caused exclusively by the opportunistic behavior. However, the elasticity of the coefficients demonstrates that, even with the decrease in spending during both years, there was a tendency to contain cuts in the election year, in addition to a lower control in the cities that didn't comply with the limits, which corroborates the study's hypothesis that cities in southern Brazil that fail to comply with the limits of the FRL have a greater opportunistic behavior than those that comply with them.

Keywords: Political Budget Cycle, Fiscal Responsibility Law, Opportunistic behavior, Municipal finance, Southern Brazil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação das teorias de ciclos políticos.	14
Quadro 2 - Limites estabelecidos pela LRF para os municípios.....	20
Quadro 3 – Coeficientes das <i>dummies</i> dos anos eleitoral e pré-eleitoral em cada modelo 5.	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Espectro ideológico dos partidos políticos brasileiros.....	29
Tabela 2 – Perfil dos municípios considerados na amostra.	31
Tabela 3 - Resultados sobre as despesas com educação e cultura nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.	32
Tabela 4 - Resultados sobre as despesas com educação e cultura nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.....	33
Tabela 5 - Resultados sobre as despesas com educação e cultura nos municípios da região Sul entre 2015-2018.	34
Tabela 6 - Resultados sobre as despesas com saúde e educação nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.	35
Tabela 7 - Resultados sobre as despesas com saúde e educação nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.....	35
Tabela 8 - Resultados sobre as despesas com saúde e educação nos municípios da região Sul entre 2015-2018.	37
Tabela 9 - Resultados sobre as despesas com habitação e urbanismo nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.....	37
Tabela 10 - Resultados sobre as despesas com habitação e urbanismo nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.....	38
Tabela 11 - Resultados sobre as despesas com habitação e urbanismo nos municípios da região Sul entre 2015-2018.....	39
Tabela 12 - Resultados sobre as despesas das despesas por função nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.....	40
Tabela 13 - Resultados sobre as despesas das despesas por função nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.....	40
Tabela 14 - Resultados sobre as despesas das despesas por função nos municípios da região Sul entre 2015-2018.....	41

LISTA DE SIGLAS

API - *Application Programming Interface*

ARIMA - Modelo Autorregressivo Integrado de Médias Móveis

ARO - Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

BC - Banco Central

CEPESP - Centro de Política e Economia do Setor Público

DC - Despesa de Capital

DP - Despesa Total com Pessoal

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

IRF - Índice de Responsabilidade Fiscal

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Proes - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público

RCL - Receita Corrente Líquida

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RLR - Receita Líquida Real

Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

Sidra - Sistema IBGE de Recuperação Automática

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

VAB - Valor Agregado Bruto

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Objetivos	11
1.1.1	<i>Objetivo geral</i>	12
1.1.2	<i>Objetivos específicos</i>	12
1.2	Estrutura da monografia	12
2	REVISÃO DE LITERATURA	13
2.1	Ciclo político eleitoral	13
2.1.1	<i>Evidências empíricas sobre a incidência de ciclos políticos</i>	16
2.2	Lei de Responsabilidade Fiscal	19
2.2.1	<i>Impacto nas finanças municipais</i>	20
2.2.2	<i>Lei de Responsabilidade Fiscal e ciclos políticos</i>	22
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
3.1	Estratégia de identificação	25
3.2	Dados	28
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	31
4.1	Educação e cultura	32
4.2	Saúde e saneamento	35
4.3	Habitação e urbanismo	37
4.4	Despesas por função somadas	40
5	CONCLUSÃO	44
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, existe um senso compartilhado de que conforme se aproximam as eleições do executivo no âmbito municipal, estadual ou federal, os governantes tendem a adotar um comportamento oportunista visando à reeleição ou à manutenção do seu grupo político no poder. Na literatura econômica e de ciência política, a prática de adotar medidas econômicas para obter vantagens políticas próximo às eleições é denominada ciclo político eleitoral. A ideia de ciclo é oriunda da noção de que passado o período eleitoral, o governante precisará fazer um ajuste no sentido contrário às medidas adotadas anteriormente.

Para Nordhaus (1975), o ciclo político se expressa na tendência dos políticos em mandato em explorar o *trade-off* entre a taxa de inflação e o nível de emprego, exposto pela curva de Phillips. A partir da sua posse, o gestor público passa a adotar medidas para diminuir a taxa de desemprego, fazendo com que próximo das eleições seguintes essa variável esteja no menor patamar de todo o mandato. Porém, como contrapartida, o nível de preços se eleva conforme a taxa de desemprego se reduz, fazendo com que, no início do mandato seguinte, o gestor tenha de tomar medidas restritivas para diminuir a pressão inflacionária.

Entretanto, como evidenciado por Rogoff e Sibert (1988), apenas na esfera federal os gestores públicos conseguem atuar sobre a política econômica, de modo a influenciar variáveis agregadas, como a taxa de desemprego e de inflação. Aos gestores de estados e municípios, resta utilizar os mecanismos da política fiscal, como redução dos tributos e aumento dos gastos, para realizar uma política expansionista que possa trazer, *inter alia*, vantagens eleitorais, surgindo, assim, a ideia de ciclos eleitorais com a manipulação orçamentária.

Diversos estudos se dedicaram a investigar a aderência empírica da hipótese de ciclos políticos nos países e em recortes locais, como nas finanças municipais brasileiras. Entre eles, destacamos os trabalhos de Sakurai (2009), que avaliou o período entre 1990 e 2005, e de Videira e Mattos (2011), que avaliaram o período de 1997 a 2008. Ambos os trabalhos concluem que em anos eleitorais os gastos públicos são potencializados em áreas específicas, onde geram maior visibilidade, como saúde, educação e investimentos. Essas pesquisas mostram que, mesmo após o início da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, continuaria existindo evidências de ciclos políticos nos municípios brasileiros.

Buscando minimizar a ocorrência dos ciclos políticos e o descontrole dos gastos públicos, no Brasil, foi promulgada em 4 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101, que “estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” (BRASIL, 2000). Entre as diversas medidas dessa ordenação, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), está a imposição de limites para o endividamento e gastos com pessoal, além de mecanismos para a mitigação do ciclo político por meio de maior controle dos gastos em anos eleitorais (SENADO FEDERAL, 2013).

No entanto, a adequação dos entes federativos às normas instituídas pela LRF continua problemática, mesmo 20 anos após sua promulgação. Na esfera federal, em 2016, houve o *impeachment* da Presidente em exercício, Dilma Vana Rousseff, baseado no descumprimento do artigo nº 36 da LRF, que veda o financiamento do Tesouro Nacional por bancos pertencentes ao Estado (SALTO; ALMEIDA, 2016). Já na esfera estadual, mesmo com o rigor fiscal imposto pela LRF, desde 2014, diversos estados enfrentam problemas fiscais, principalmente atrelados a sua dívida pública, e apresentam risco de insolvência – com destaque para Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais (MERCADANTE; OLIVEIRA, 2017). Isso indica que mesmo com um arcabouço legal moderno e com mecanismos de controle bem delimitados, a administração pública não conseguiu incorporar plenamente o controle fiscal como prática.

Os municípios também apresentam muitas dificuldades em adequar seus orçamentos às imposições da LRF. A partir da Constituição Federal de 1988, a arrecadação centralizada criou uma dependência dos municípios em relação aos repasses dos estados e da União, resultando num desequilíbrio financeiro nas esferas municipais (LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012). Essa dificuldade se acentua, sobretudo, a partir de 2015, quando, por conta do agravamento da crise econômica no Brasil, ocorreu uma diminuição de arrecadação na União e nos estados, fazendo com que as transferências intergovernamentais às prefeituras também diminuíssem, o que, por consequência, dificultou ainda mais o cumprimento das metas fiscais nas esferas locais (CNM, 2016). Em 2018, dos 5.337 municípios que divulgaram seus dados na data estabelecida, 821 gastaram mais de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) com pagamento de pessoal, o que caracteriza descumprimento da LRF (FIRJAN, 2019).¹

¹ "A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 48 e 51, determina que até 30 de abril de cada ano os municípios devem encaminhar suas contas referentes ao exercício anterior para a STN, que tem 60 dias para disponibilizá-las ao público. A despeito disso, até o dia 14 de julho de 2019, os dados de 331 prefeituras não estavam disponíveis ou apresentavam inconsistências que impediram a análise" (FIRJAN, 2019, p. 6).

Nesse sentido, há estudos do impacto da LRF sobre os ciclos políticos nos estados. Nakaguma e Bender (2006) avaliaram o período de 1986 a 2002 e, mesmo com poucas observações após a aprovação da LRF, constataram a efetividade da Lei no controle do endividamento e despesas de custeio. Lautenschlage (2017) investigou o impacto do ciclo político nos estados, referente ao período de 1981 a 2015, constando uma diminuição no comportamento oportunista após a inclusão da Lei. No entanto, as estimativas dos estudos sobre a LRF devem ser observadas com cautela, pois, como a Lei foi aplicada a todo território nacional no mesmo período, impossibilita a utilização de grupos de controle.

Os trabalhos que relacionam ciclos políticos e LRF, normalmente, por conta do próprio objetivo da legislação, tratam do impacto que a referida Lei teve na ocorrência dos ciclos políticos. Todavia, o inverso é pouco discutido na literatura econômica e de finanças públicas, a saber: como os ciclos políticos interferem no cumprimento dos limites impostos pela LRF. Diversos municípios frequentemente descumprem os limites da LRF. Entender se isso ocorre por falha no desenho da Lei ou por fatores discricionários das administrações municipais é fundamental para garantir a saúde fiscal destes que formam a esfera pública mais próxima à população e que presta serviços essenciais, como saúde e educação.

Nesse sentido, o presente trabalho visa responder a seguinte questão: Há uma incidência maior de ciclo político nos municípios do Sul do Brasil que descumprem os limites da LRF em comparação àqueles que os cumprem?

A região Sul do Brasil é reconhecida como uma das mais prósperas do país, ficando atrás apenas do Sudeste em arrecadação, tendo, atualmente, seus três estados integrantes – Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina – na quinta, sexta e sétima colocação, respectivamente, entre os estados brasileiros neste quesito (RECEITA FEDERAL, 2020). Apesar disso, os estados e diversos municípios da região apresentam desconroles fiscais e dificuldades para equilibrar de forma sustentável a entrada e saída de recursos. Assim, é de extrema importância entender os fatores que levam uma região próspera economicamente a apresentar problemas fiscais, que, se não controlados, podem comprometer o desenvolvimento regional, por meio da insuficiência da atuação estatal, principalmente no nível mais próximo da população, isto é, o municipal.

1.1 Objetivos

Os objetivos deste estudo dividem-se em objetivo geral e objetivos específicos.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é analisar se há relação entre a existência de ciclo político orçamentário e o descumprimento dos limites da LRF nos municípios da região Sul do Brasil.

1.1.2 Objetivos específicos

Como objetivos específicos, citam-se:

- a) Revisar a literatura econômica sobre finanças públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal e ciclos políticos orçamentários;
- b) Realizar o levantamento de dados secundários das finanças públicas dos municípios da região Sul do Brasil no período de 2015-2018;
- c) Analisar estatisticamente a aderência da teoria dos ciclos políticos orçamentários entre os municípios da região Sul.
- d) Analisar o efeito dos ciclos políticos sobre os municípios da região Sul que descumpriram os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal em comparação aos que cumpriram.

1.2 Estrutura da monografia

A presente monografia está organizada da seguinte forma: O capítulo 2 apresenta a revisão de literatura de finanças públicas e economia política, relacionadas ao entendimento das teorias de ciclo político e da Lei de Responsabilidade Fiscal. O capítulo 3 demonstra quais os procedimentos técnicos serão empregados no sentido de abordar o objetivo da pesquisa, além de apresentar as fontes dos dados utilizados. O capítulo 4 apresenta os resultados obtidos pelo modelo proposto no período de 2015 a 2018.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo apresenta a fundamentação teórica do presente estudo. Inicialmente, serão abordados modelos e aplicações acerca de ciclo político eleitoral, posteriormente, as características e emprego da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios brasileiros.

2.1 Ciclo político eleitoral

Buscando explicar a existência de ciclos econômicos, conhecidos na literatura como *business cycles*, Kalecki (1943) trouxe a noção de que fatores políticos podem influenciar a ocorrência destes. O autor expõe a capacidade do governo, por meio de políticas expansionistas, aumentar o nível de emprego e produto da economia, como uma saída para períodos de recessão. Porém, a pressão de agentes que se opõe a essa política, sobretudo grandes corporações e rentistas, faz com que, logo após o crescimento do produto, o governo adote uma política restritiva de diminuição do déficit público, gerando o chamado *Political Business Cycle*, em referência ao movimento cíclico da economia causado pela alternância entre políticas expansionistas e restritivas, não ocorrendo um pleno emprego duradouro (KALECKI, 1943).

A ideia de que as escolhas dos formuladores de política pública poderiam gerar flutuações na atividade econômica, foi base para o surgimento de diversas teorias sobre ciclos políticos, elaboradas e contestadas de acordo com premissas básicas divergentes, gerando uma subdivisão destas de acordo com suas hipóteses e comportamento dos agentes envolvidos no processo eleitoral, tanto de eleitores e governantes quanto dos partidos políticos (SALVATO ET AL., 2008).

Na década de 1970, a relação negativa entre taxa de inflação e desemprego – observada originalmente por A. W. Phillips e em seguida por Paul Samuelson e Robert Solow, os quais cunharam o termo curva de Phillips – se mostrou insuficiente para explicar a ocorrência de estagflação em diversos países (BLANCHARD, 2017). Nesse contexto, Milton Friedman elabora a curva de Phillips aumentada, na qual o *trade-off* entre inflação e desemprego se aplica apenas no curto prazo, pois ao longo do tempo os agentes antecipariam o comportamento futuro a partir de eventos passados; popularizando, assim, a ideia de expectativas adaptativas dos agentes econômicos (BLANCHARD, 2017). Esse arcabouço teórico das expectativas adaptativas e a curva de Phillips aumentada foram base para os modelos tradicionais de ciclo político, formulados por Nordhaus (1975) e Hibbs (1977).

A premissa de expectativas racionais dos agentes, popularizada por Robert Lucas, influenciou diversos estudos econômicos. Segundo esta, os agentes teriam acesso a todas as

informações disponíveis, agindo de forma racional no presente, pois seriam capazes de antecipar acontecimentos futuros. Essa premissa é a base para as teorias de ciclo político de Alesina (1987), Rogoff e Siebert (1988) e Rogoff (1990).

O Quadro 1 sintetiza as principais teorias elaboradas sobre ciclos políticos e seus autores pioneiros de acordo com as diferentes premissas de expectativas dos agentes e das diferentes motivações.

Quadro 1 - Classificação das teorias de ciclos políticos.

EXPECTATIVAS DOS AGENTES	TEORIA	
	OPORTUNISTA	PARTIDÁRIA
ADAPTATIVAS	Nordhaus (1975)	Hibbs (1977)
RACIONAIS	Rogoff e Sibert (1988)	Alesina (1987)
	Rogoff (1990)	

Fonte: Adaptado de Salvato *et al.* (2008, p. 3).

Em seu trabalho pioneiro sobre ciclos políticos com expectativas adaptativas, Nordhaus (1975) traz a hipótese de que os governantes agem de acordo com interesse próprio ao explorar o *trade-off* de curto prazo dado pela curva de Phillips aumentada entre inflação e desemprego, pois conhecem as preferências dos eleitores. O autor utiliza o termo *Political Business Cycle*, empregado anteriormente por Kalecki (1943), para se referir aos ciclos econômicos causados por políticas estatais, mas, desta vez, em decorrência da expectativa de benefício eleitoral e não por circunstâncias econômicas e sociais.

Nordhaus (1975), entretanto, não encontra comprovação empírica robusta quando utiliza dados anuais de nove países desenvolvidos no período de 1947 a 1972, nos quais apenas Alemanha, Nova Zelândia e Estados Unidos, além de França e Suécia de forma menos marcante, apresentaram resultados que não refutam a hipótese de oportunismo político; demonstrando certa fragilidade da teoria quando defrontada com aquele recorte temporal e de países.

Também baseado nas expectativas adaptativas, Hibbs (1977) introduz a ideia de motivação ideológica como principal causa do ciclo político nas democracias capitalistas, tendo como hipótese que os partidos de esquerda seriam mais avessos ao desemprego enquanto os partidos de centro e direita à inflação, pois identificam preferências opostas em

sua base eleitoral. Ao analisar 12 países na Europa Ocidental e América do Norte, portanto, democracias consolidadas, o autor encontra evidências de que governantes de diferentes ideologias têm prioridades diferentes quando lidam com as combinações entre inflação e desemprego, corroborando sua hipótese. Assim, os ciclos econômicos por fatores políticos ocorreriam quando há alternância de poder entre partidos com ideologias opostas (HIBBS, 1977).

Um dos principais problemas dos modelos oportunista e partidário tradicionais é que, em geral, dão grande ênfase na política monetária ativa, definindo-a como questão de escolha dos políticos, o que é incompatível com bancos centrais independentes, comuns em democracias consolidadas modernas (BITTENCOURT; HILLBRECHT, 2003). Assim, no final da década de 1980, surge uma abordagem alternativa na explicação dos ciclos políticos, passando a focar mais na questão fiscal do que na monetária, influenciada pelo recorrente desequilíbrio fiscal e explosão da dívida pública em muitos países nesse período (BITTENCOURT; HILLBRECHT, 2003).

Rogoff e Sibert (1988) incorporam outras variáveis em sua análise – além de inflação e desemprego –, como tributos, gastos do governo, déficit e expansão monetária, que seriam utilizadas pelos governantes para influenciar na escolha dos eleitores, resultando em um ciclo econômico por motivações eleitorais. Rogoff (1990) faz avanços sobre o trabalho anterior e introduz o conceito de *Political Budget Cycle*, caracterizando o ciclo político como resultado de variações nos componentes orçamentários e utilização de política fiscal expansionista, com aumento de gastos ou diminuição de tributos, de forma a favorecer a percepção positiva dos eleitores a respeito do mandato em vigência. O autor traz um modelo no qual tanto eleitores quanto os políticos são agentes racionais e maximizadores de utilidade, sendo que a presença de informação assimétrica sobre a competência do mandatário gera incentivos para que este utilize uma política fiscal expansionista, entregando os resultados desejados pela população (ROGOFF, 1990).

Alesina (1987) analisa os diferentes objetivos dos partidos políticos frente à manipulação das taxas de inflação e desemprego, baseado na teoria de Hibbs (1977) sobre a aversão dos partidos de esquerda ao desemprego e dos partidos de direita à inflação. Como solução à instabilidade gerada pelos diferentes objetivos de política econômica, o autor defende a necessidade de mecanismos de interação entre os partidos e os eleitores para produzir uma regra comum de política a ser adotada, a fim de melhorar os resultados de longo prazo da política implementada, reduzindo ou eliminando as flutuações da economia. A adoção ou não dessa política ótima, dependerá das respostas geradas pelos mecanismos de

reputação, o que irá variar de acordo com as características próprias de cada sistema político (ALESINA, 1987).

Alesina foi um dos fundadores da economia política – área que relaciona fatores políticos com os resultados econômicos –, e, além de teorizar sobre os ciclos políticos, seus estudos tiveram grande influência nos avanços fiscais brasileiros dos últimos anos, inclusive na Lei de Responsabilidade Fiscal, onde a ideia de que as decisões políticas interferem nos governos, sobretudo em períodos eleitorais, inspirou inovações de controle da LRF, como os limites adotados para determinadas despesas (CALEIRO, 2020).

2.1.1 Evidências empíricas sobre a incidência de ciclos políticos

O surgimento de diferentes modelos teóricos sobre ciclos políticos fez com que, a partir dos trabalhos pioneiros, diversos pesquisadores pelo mundo aplicassem tais metodologias, buscando evidências sobre a presença de comportamento oportunista nos mais diversos territórios, expondo, assim, as teorias à validação empírica. Esta seção apresenta os estudos empíricos, expostos em ordem do recorte mais amplo ao mais restrito; destacando, sobretudo, aqueles baseados na teoria de ciclo político orçamentário de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990).

Alesina, Cohen e Roubini (1992), observaram 18 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), portanto, em sua maioria, economias desenvolvidas, no período de 1960 a 1993. Os autores, utilizando o modelo de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), encontraram poucas evidências de ciclo político nos países da amostra.

Kraemer (1997), examinando o comportamento fiscal em anos eleitorais de 21 países da América Latina e Caribe no período entre 1983 e 1996, encontra um comportamento que coincide com a teoria de ciclo político orçamentário de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), onde tanto a receita diminui quanto a despesa aumenta, evidenciando uma manipulação oportunista nos anos eleitorais. O autor aponta razões para que os ciclos eleitorais sejam mais significativos em países latino-americanos do que em países que compõem a OCDE: i) nos países em desenvolvimento a economia ganha importância enquanto outras questões, como política externa e ambiental, têm pouco apelo e influência eleitoral; ii) a população menos escolarizada nos países latino-americanos faz com que estas sejam mais suscetíveis a acreditar na competência de um mandatário quando ocorre um aumento dos serviços públicos pré eleição; iii) a volatilidade constante nas contas públicas na América Latina faz com que seja mais fácil para o gestor público disfarçar uma manipulação

oportunista do que se estivesse em um país com as contas estáveis; e, iv) os partidos na América Latina são menos ideológicos e a maior parte da população não é próxima a uma legenda específica, escolhendo o candidato pelos resultados apresentados (KRAEMER, 1997).

Os pontos destacados por Kraemer (1997) servem não apenas para os países latino-americanos e caribenhos, mas para todos os países em desenvolvimento quando comparados às economias consolidadas. Inclusive, há diferentes graus de manipulação oportunista entre países de um mesmo continente ou condição socioeconômica, por conta de questões como a qualidade das instituições e a tradição democrática presente em cada país (KRAEMER, 1997).

Brender e Drazen (2003), utilizando o arcabouço da teoria de ciclos políticos orçamentários, investigaram as diferenças de comportamento dos ciclos políticos entre economias em desenvolvimento e desenvolvidas, utilizando uma amostra relevante com dados de 107 países durante o período de 1960 a 2001. Os autores constataram que países com democracias recentes apresentam maior ocorrência de ciclos políticos, pois, segundo eles, a falta de experiência eleitoral faz com que os eleitores retribuam nas urnas o comportamento oportunista, enquanto nas democracias consolidadas os eleitores se mostram fiscalmente responsáveis (BRENDER; DRAZEN, 2003).

No Brasil, sobretudo a partir do início do século XXI, diversos trabalhos empíricos sobre a temática foram realizados por pesquisadores que procuravam identificar a ocorrência de ciclos políticos em determinado recorte do território brasileiro, tanto nos municípios e estados quanto no governo federal.

Preussler e Portugal (2003) testaram a hipótese de política oportunista no governo federal sobre as variáveis macroeconômicas além dos instrumentos de política fiscal e taxa de juros no Brasil entre 1980 e 2000. Utilizando como ferramenta de análise o Modelo Autorregressivo Integrado de Médias Móveis (ARIMA) com variáveis *dummy* nos meses anteriores às eleições, os pesquisadores encontraram evidências que confirmaram a hipótese inicial de comportamento oportunista sobre a taxa de inflação, referente às variáveis macroeconômicas, e nos gastos totais do governo federal, referente aos instrumentos de política fiscal (PREUSSLER; PORTUGAL, 2003). A preferência dos governantes em manipular a taxa de inflação ao invés do nível de atividade econômica se deu por características próprias do período observado, marcado por planos econômicos de combate à inflação que adotaram medidas de controle como congelamento de preços, adiamentos de

reajustes de preços dos serviços públicos e valorizações cambiais (PREUSSLER; PORTUGAL, 2003).

Salvato *et al.* (2008) testaram a hipótese de oportunismo político no governo federal brasileiro entre 1985 e 2006, através de um modelo econométrico com componentes auto regressivos e de média móvel e tendo como variáveis: taxa de crescimento do PIB, taxa de desemprego, taxa de inflação, despesa governamental e déficit público. Os autores observaram manipulação oportunista pré-eleitoral da taxa de inflação, especialmente no período pós Plano Real, e das taxas de desemprego e crescimento do produto; não rejeitando, assim, a hipótese de ação oportunista em relação ao gasto público e ao déficit governamental (SALVATO *ET AL.*, 2008).

O estudo de Bittencourt e Hillbrecht (2003) investigou a existência de ciclos eleitorais nas variáveis orçamentárias dos estados brasileiros, observando o comportamento do déficit público e das receitas e despesas mais sujeitas à influência de possíveis ciclos eleitorais no período de 1983 a 2000. Os pesquisadores confirmaram as suposições teóricas e de senso comum de que há ciclos políticos nas variáveis orçamentárias (BITTENCOURT; HILLBRECHT, 2003).

Nakaguma e Bender (2006) investigaram o impacto de duas mudanças institucionais, a Emenda de Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre os ciclos políticos orçamentários e o desempenho fiscal dos estados brasileiros, no período de 1986 a 2002. Os resultados demonstram que a Emenda de Reeleição estimulou o comportamento oportunista dos governantes, intensificando os ciclos políticos, enquanto a LRF se mostra um instrumento efetivo de controle do endividamento e das despesas estaduais (NAKAGUMA; BENDER, 2006). Os autores constataram ainda que há uma diminuição na ocorrência dos ciclos políticos ao longo dos anos, o que pode ser resultado do aprendizado do eleitorado com experiências de eleições sucessivas, contribuindo para elevar o nível de controle político, o que tende a diminuir a ocorrência dos ciclos políticos (NAKAGUMA; BENDER, 2006).

Sakurai (2009) investiga a existência de ciclos eleitorais nas funções administrativas do orçamento dos municípios brasileiros entre os anos de 1990 e 2005. Baseado no trabalho de Drazen e Eslava (2005), que fizeram um estudo empírico com os municípios colombianos entre 1987 e 2000, a hipótese do autor é de que seriam realizadas alterações fiscais com interesses eleitorais, direcionando maiores recursos para as despesas mais desejadas pelos eleitores (SAKURAI, 2009).

A partir de dados das diversas funções governamentais e com a utilização de técnicas de regressão econométrica para dados em painel, com variável *dummy* nos anos de eleições

municipais, os resultados demonstram a presença do comportamento oportunista de forma mais expressiva nas funções de saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo, e, transportes; além da evidência de uma recomposição das despesas municipais ao longo do tempo, influenciada, sobretudo, pela instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (SAKURAI, 2009).

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

Foi sancionada em 4 de maio de 2000 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entrando em vigor no dia seguinte, a Lei Complementar nº 101, conhecida desde então como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por ser o principal instrumento de regulação das contas públicas brasileiras (BRASIL, 2000).

Tavares (2005, p. 86) – Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão durante o segundo governo FHC, quando a LRF foi implantada – afirma o seguinte sobre as mudanças institucionais que buscavam melhorar a saúde fiscal do Estado brasileiro, pré sanção da referida lei:

Defendemos a tese de que essas mudanças vinham ocorrendo desde a primeira metade dos anos 80 e que esse processo continuou mesmo durante o período de hiperinflação. [...] A partir do consenso que levou ao êxito do Plano Real, as mudanças estruturais foram paulatinamente entrando na mente e nos corações dos brasileiros, dos governantes, dos parlamentares, de todos enfim. Em que pese grande parte das mudanças que caracterizam o atual arranjo institucional-legal terem sido aprovadas a partir de 1998, como é o caso da LRF, não se pode negar os esforços e avanços obtidos anteriormente.

No início dos anos 80, o Brasil sofria com efeitos negativos sobre as contas externas causados pela segunda crise do petróleo e, pouco depois, sofreu com a escassez de crédito internacional, em virtude da moratória da dívida externa, fazendo com que o país iniciasse as primeiras medidas em busca de uma reforma nas finanças públicas. Nesse sentido, ganha destaque a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986, para administrar os haveres e passivos da Fazenda Pública Nacional, além de acompanhar as finanças dos estados e municípios, recebendo, posteriormente, a incumbência de administrar a dívida pública que estava a cargo do Banco Central (BC) (TAVARES, 2005).

A Constituição Federal de 1988 atenuou esse processo, trazendo outras medidas de controle fiscal, principalmente em relação a maior participação do Legislativo na autorização e controle dos gastos públicos, mesmo que as despesas públicas continuassem sendo de iniciativa do Poder Executivo (TAVARES, 2005).

Nesta época, um grande problema para as finanças estaduais e municipais era a falta de compromisso institucional com as suas dívidas, o que era potencializado com a existência de bancos estaduais, tendo estes uma capacidade quase ilimitada de financiamento dos gastos públicos estaduais (TAVARES, 2005). O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público (Proes) foi implantado em fevereiro de 1997 e teve grande êxito, conseguindo fechar ou privatizar a maior parte dos bancos estaduais. Já no segundo semestre de 1997, a fim de reestruturar as dívidas estaduais e municipais, a Lei nº 9.496 instituiu o Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento da Dívida dos Estados e Municípios, permitindo que os estados e municípios colocassem suas receitas próprias como garantia das dívidas contratadas junto à União; resultando no refinanciamento das dívidas de 25 dos 27 estados e mais de 150 dos maiores municípios brasileiros (TAVARES, 2005).

Outro fator de grande impacto para o futuro das finanças públicas foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 16 em 1997, que possibilitou a reeleição no poder executivo, fazendo com que prefeitos e governadores passassem a se comprometer com a saúde fiscal do ente que administravam, pois poderiam herdar as dívidas acumuladas em mandato anterior (TAVARES, 2005).

Nesse contexto, a LRF, promulgada em 2000, é uma consequência de todo o processo de ajuste fiscal iniciado nas décadas anteriores, trazendo, além de mecanismos presentes nas iniciativas anteriores, inovações para a regulação das finanças públicas; garantindo entre outras coisas, a sustentação necessária para o sucesso do Plano Real, que conseguiu minimizar a hiperinflação, principal problema econômico do país nas últimas décadas do século XX.

2.2.1 *Impacto nas finanças municipais*

A presença de limites bem delimitados para os atos envolvendo as finanças públicas e de penalidades para quem os descumprisse é marcante na LRF. O Quadro 2 reúne situações estabelecidas pela LRF para os municípios com seus respectivos limites.

Quadro 2 - Limites estabelecidos pela LRF para os municípios

Serviço da dívida	13% da receita líquida real (RLR)
Dívida consolidada	1,2 vezes a RCL
Novação ou refinanciamento de dívida	Proibida
Operação de crédito por antecipação de receita	Proibida entre 10 de dezembro e 9 de janeiro do

orçamentária (ARO)	ano seguinte e no último ano de mandato
Despesa total com pessoal (DP)	60% da RCL, dos quais 54% pertencem ao Executivo e 6% ao Legislativo
Aumento da DP	Proibido se não previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)
Se a DP exceder 95% do limite	Proibido o aumento da DP
Despesa com inativos	12% da RCL
Aumento na DP no 2º semestre do final do mandato	Proibido
Operações de crédito	Não podem superar as despesas de capital (DC)
Despesas constitucionais e legais	Sem limite para as definidas na LDO, desde que respeitadas as restrições da LRF
Inscrições em restos a pagar	Só quando inferior à disponibilidade de caixa no último ano do mandato
Contrair obrigação de despesa nos últimos 2 quadrimestres do mandato	Proibida se não puder ser paga com recursos do mandato
Transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social	Sem limite
Novos projetos	Só após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público
Renúncia de receita (anistia, remissão, subsídio, isenção, redução de alíquota e/ou base de cálculo)	Deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois subsequentes, bem como de medidas de compensação
Despesa obrigatória de caráter continuado (superior a 2 anos)	Deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois subsequentes, bem como a origem dos recursos para o seu custeio

Fonte: SACRAMENTO (2005, p. 38)

Após sua implementação, diversos trabalhos foram realizados para avaliar a efetividade da LRF no que se refere ao impacto do cumprimento dos limites nas finanças públicas.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) avaliaram o impacto da LRF sobre as finanças públicas municipais, sobretudo referente a despesa com pessoal e o endividamento. Os

pesquisadores analisaram dois períodos distintos: 1998 a 2000, antes da LRF; e 2001 a 2004, após a implementação da Lei. Os resultados mostram que a imposição do limite de 60% na razão (DP/RCL) fez com que os municípios que ficavam acima se ajustassem a ele, enquanto aqueles que estavam abaixo – a maior parte dos municípios brasileiros – aumentaram seus gastos, aproximando-se do limite fixado; demonstrando, assim, que o limite imposto estava em desacordo com a realidade da maioria dos municípios, onde a média da despesa com pessoal era de aproximadamente 42% (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006). Já o quociente de endividamento (DCL/RCL) vem caindo na média dos municípios após a LRF entrar em vigor, diminuindo o número dos que ultrapassam o limite de 1,2 para cada município (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006).

Macedo e Corbari (2009) tinham como objetivo analisar o comportamento do endividamento nos municípios após as restrições impostas pela LRF. Através da análise de dados em painel para os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes durante o período de 1998 a 2006, os autores aceitaram a hipótese de pesquisa de que o padrão de endividamento destes municípios foi afetado pela implementação da LRF (MACEDO; CORBARI, 2009).

Sousa *et al.* (2013) buscaram investigar se o cumprimento dos limites da LRF trouxe maior desenvolvimento para os municípios, encontrando, através de análise estatística de regressão linear simples e dados em painel, uma relação positiva entre responsabilidade fiscal e o desenvolvimento nos municípios observados. Para isso, os pesquisadores utilizaram, como *proxies* para avaliar a responsabilidade fiscal e o desenvolvimento municipal, o Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), respectivamente; observados dentre os anos de 2005 a 2009 numa amostra escolhida de forma aleatória, totalizando 373 de uma população de 5.565 municípios (SOUSA ET AL, 2013).

2.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e ciclos políticos

Um dos principais objetivos da LRF é minimizar a ocorrência de ciclos políticos nas gestões do executivo, principalmente municipal. Para isso, alguns mecanismos foram criados, como, por exemplo, proibir aos prefeitos em encerramento de mandato (i) a realização de operações de crédito por antecipação de receita, (ii) a edição de ato que aumente a despesa com funcionalismo, (iii) a contratação de operação de crédito se a despesa total com funcionalismo exceder o limite fixado no primeiro quadrimestre do ano, (iv) o recebimento de novas transferências voluntárias, (v) a contração de obrigação de despesa que não possa

ser paga no exercício ou compensada por disponibilidade de caixa suficiente para o seu pagamento (CNM, 2013).

Alguns trabalhos foram desenvolvidos para analisar os impactos causados pela implementação da LRF sobre os ciclos políticos estaduais, com destaque para Nakaguma e Bender (2006) e Lautenschlage (2017). Nakaguma e Bender (2006) investigaram o impacto da LRF sobre os ciclos políticos orçamentários nos estados brasileiros para os anos de 1986 a 2002, portanto, contaram com poucas observações após a inclusão da Lei; mas concluíram que a LRF se mostra um instrumento efetivo para controle do endividamento e redução das despesas de custeio e que a ocorrência de ciclos políticos tem diminuído ao longo do tempo.

Os resultados encontrados demonstram que há indícios de ciclos políticos em todas as variáveis de receita orçamentária consideradas, embora com formatos diferentes: nas receitas correntes e tributárias ocorrem grandes elevações apenas no ano eleitoral, voltando para a média no ano seguinte; já nas receitas de capital e operações de crédito há uma forte queda no período pós-eleitoral e aumento nos anos de eleições, demonstrando a conveniência eleitoral (NAKAGUMA; BENDER, 2006).

Ao seu turno, Lautenschlage (2017) pesquisou o impacto da LRF sobre os componentes orçamentários e sobre os ciclos políticos nos estados dentre o período de 1981 a 2015, concluindo que após a implementação da Lei houve uma redução do comportamento oportunista nos estados brasileiros. O estudo considerou os seguintes componentes de despesa: despesa orçamentária, despesa corrente, despesa de capital, despesa de custeio da administração estadual, despesa com pessoal, e despesa com investimento. Para as receitas, foi considerado as receitas próprias, os recursos tributários e os recursos de operações de crédito (LAUTENSCHLAGE, 2017).

Como resultado, após a inclusão da LRF nos estados observados, o nível das despesas orçamentárias, de capital e com investimentos não se alteraram, já as despesas com custeio da administração e com pessoal apresentaram uma queda de 13,1% e 14,2%, respectivamente. Porém, quando se analisa a existência de ciclos políticos orçamentários, há um aumento nas despesas orçamentárias, de custeio e com pessoal nos anos eleitorais, seguidas por redução nos anos posteriores às eleições, confirmando o comportamento oportunista nesses estados (LAUTENSCHLAGE, 2017).

Em seu trabalho sobre o comportamento das funções orçamentárias dos municípios brasileiros de 1990 a 2005, Sakurai (2009) observa que após a instituição da LRF houve uma recomposição das despesas municipais, ocorrendo crescimento nas de natureza corrente em detrimento das de investimento. Utilizando a técnica de dados em painel, foram estimadas

regressões para diversas funções orçamentárias, sendo que após a introdução da LRF foi constatado redução nas funções de saúde e saneamento, transporte, comunicações, habitação e urbanismo e legislativo; já nas funções agricultura, assistência e previdência, e educação e cultura, ocorreu um aumento no mesmo período (SAKURAI, 2009).

A literatura econômica que relaciona ciclos políticos e Lei de Responsabilidade Fiscal ainda é incipiente, não abrangendo a totalidade territorial nem respondendo todas as questões sobre a temática. Os estudos existentes costumam avaliar o impacto da legislação sobre a ocorrência dos ciclos políticos, e demonstram que após a introdução das medidas de controle fiscal presentes na LRF houve redução no comportamento oportunista dos gestores públicos. Entretanto, pouco se discutiu sobre o caminho inverso, referente ao impacto dos ciclos políticos orçamentários como impeditivo ao cumprimento dos limites definidos pela Lei.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme Gil (2002), a pesquisa científica é o procedimento racional e sistemático por meio do qual se busca responder os problemas propostos quando as informações disponíveis não forem suficientes para tanto.

Este trabalho procura examinar a existência dos ciclos políticos nos municípios, utilizando o comportamento fiscal destes na adequação às normativas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto ao grau de complexidade, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, pois tem como objetivo primordial estabelecer relações entre variáveis ou, ainda, descrever as características de determinada população ou fenômeno (GIL, 2002).

De acordo com os métodos científicos que podem ser empregados, este trabalho utiliza o método indutivo, pois parte de dados particulares, buscando realizar uma conclusão geral com conteúdo mais amplo do que as premissas base (LAKATOS; MARCONI, 2003).

O tratamento dos dados secundários foi realizado por meio de métodos econométricos, definindo a pesquisa como quantitativa. Quanto ao conteúdo, o trabalho apresenta um caráter aplicado, pois a partir da escolha de uma teoria, busca nos fatos destacados observar sua existência ou não (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Num primeiro momento foi realizada uma revisão da literatura do setor público sobre os ciclos políticos, Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças municipais. A revisão foi feita por pesquisa bibliográfica em artigos científicos, livros referência na temática, legislações e documentos oficiais disponibilizados pelos municípios.

Em seguida, foi realizado o levantamento de dados secundários das finanças dos municípios estudados, uniformizadas e disponibilizadas pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), projeto da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que visa dar publicidade às informações contábeis e fiscais dos entes federativos do Brasil. O tratamento desses dados se deu através de técnicas econométricas, além de adequação das séries à valores equivalentes para comparações.

3.1 Estratégia de identificação

Em consonância com as teorias de ciclos políticos orçamentários de Rogoff e Siebert (1988) e Rogoff (1990), a hipótese do trabalho é de que as despesas públicas são manipuladas a fim de obter vantagens eleitorais na eleição majoritária municipal, através da expansão fiscal naquelas áreas de fácil percepção do eleitorado. Para isso, com base na revisão de literatura sobre a temática, é utilizado o método econométrico de regressão de dados em

painel, no sentido de acompanhar observações sobre as unidades – municípios – ao longo do período analisado de 2015 a 2018.

Um painel é balanceado quando as unidades de corte transversal tem a mesma quantidade de observações; sendo, portanto, desbalanceado, quando as unidades não tiverem o mesmo número de observações (GUJARATI, 2008). O modelo de dados em painel adotado se caracteriza como desbalanceado, pois, por conta das informações fiscais disponibilizadas oficialmente, alguns municípios ficaram com números diferentes de observações ao longo do período.

Gujarati (2008) aponta que, em comparação às técnicas econométricas de dados em corte transversal ou séries temporais, os dados em painel têm como vantagens: i) levar em consideração a heterogeneidade explícita, permitindo variáveis específicas ao sujeito; ii) ter menor colinearidade e maior informação, variabilidade e graus de liberdade; iii) examinar melhor a dinâmica da mudança; iv) medir melhor os efeitos; v) permitir estudar modelos de comportamentos complexos; e, vi) minimizar vieses. Conforme revisão de literatura e características das variáveis, é adotado o modelo de efeitos fixos.

A forma funcional do modelo de efeitos fixos adotado neste estudo para analisar a ocorrência de ciclos políticos orçamentários entre 2015 e 2018 é a seguinte:

$$y_{it} = \beta_0 + \mu_i + \beta_1 Ele_t + \beta_2 Pre_t + \beta_3 Reel_{it} + \beta_4 Esq_{it} + X'_{it} \beta_k + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

em que:

$i = 1, \dots, 953$ representa um município do Sul do Brasil; $t = 2015, \dots, 2018$ representa um ano entre 2015 e 2018; e, $k = 0, \dots, 7$ representa o número de variáveis do modelo. Na equação, a variável dependente y_{it} representa as despesas *per capita*, do município i no ano t ; β_0 é a constante; μ_i o efeito fixo Ele_t é a *dummy* para o ano eleitoral; Pre_t é a *dummy* para o ano pré-eleitoral; $Reel_{it}$ é a *dummy* para os municípios com prefeitos que concorreram a reeleição; Esq_{it} é a *dummy* para os municípios com prefeitos de partidos de esquerda; X'_{it} é o conjunto de variáveis de controle, que contem o PIB municipal, o VAB da agricultura e o VAB da indústria; e, ε_{it} é o termo de erro.

Baseado no trabalho de Sakurai (2009), definiu-se como variáveis dependentes do modelo seis funções da despesa, agrupadas em três conjuntos, conforme temática: i) saúde e saneamento; ii) habitação e urbanismo; e, iii) educação e cultura. Em teoria, este conjunto de

despesas tem grande apelo junto à população, podendo influenciar na percepção dos eleitores sobre o trabalho da gestão municipal.

Como variáveis explicativas principais, com base em Nakaguma e Bender (2006), para representar o ciclo eleitoral, foram consideradas as *dummies* temporais no ano pré-eleitoral, 2015, e no ano da eleição, 2016. Para representar o comportamento oportunista, foi incluída uma *dummy* nos municípios em que os prefeitos concorreriam à reeleição, nos anos de 2015 e 2016, e uma *dummy* ideológica nos municípios com prefeitos de partidos políticos de esquerda, independente do ano, baseado, sobretudo, no trabalho referência de Hibbs (1977), que assinala a ideologia como fator fundamental para ocorrência de ciclos políticos em democracias capitalistas.

Conforme a teoria dos ciclos políticos, o comportamento esperado das *dummies* temporais é de que a de ano eleitoral tenha coeficientes positivos, enquanto a do ano pré-eleição apresente coeficientes negativos, demonstrando o comportamento de controle dos gastos um ano antes da eleição, para expandi-los durante o exercício do ano eleitoral. Já as *dummies* de reeleição e partido de esquerda, na teoria dos ciclos políticos, teriam coeficientes positivos se os municípios apresentarem tal comportamento.

Ainda conforme os trabalhos supracitados de Sakurai (2009) e de Nakaguma e Bender (2006), variáveis de renda são importantes variáveis de controle; sendo consideradas no modelo o PIB, o Valor Agregado Bruto (VAB) da agricultura e o VAB da indústria, para cada município. As variáveis monetárias – conjuntos das despesas, PIB, VAB da agricultura e VAB da indústria – foram consideradas de forma *per capita* e em logaritmo, além de terem sido transformadas a preços correntes, com base no deflator do PIB.

O modelo foi estimado por meio da utilização do Software Stata (12). Como, em geral, as variâncias dos parâmetros estimados tendem a ser infladas pela característica do modelo de efeitos fixos, foi utilizado um procedimento de variância robusta para correção dos erros-padrões. Esse procedimento parte de uma ponderação alternativa da matriz de variância-covariância do modelo.

A estratégia de identificação do modelo é complementada pela criação de grupos de municípios para isolar o provável efeito do descumprimento da LRF no período de 2015 a 2018. No sentido de analisar o possível impacto do ciclo político no cumprimento dos limites da LRF, fez-se necessário confrontar o comportamento fiscal dos municípios, referente ao cumprimento dos limites da LRF. Assim, foi realizada a regressão de forma separada entre os municípios que cumpriram os limites considerados – DP/RCL e DCL/RCL – e aqueles que descumpriram algum dos limites em algum dos anos observados. A razão de delimitação de

DP/RCL foi acima de 54%, limite de gastos com pessoal do poder executivo municipal; enquanto para a DCL/RCL foi considerado aqueles municípios com razão de dívida superior a 120%, limite legal da referida despesa.

Conforme premissa do trabalho, os municípios que descumpriram os limites impostos pela LRF tenderiam a ter um comportamento oportunista maior, elevando mais seus gastos em anos eleitorais do que aqueles que cumprem os limites; sendo essa uma das causas do desequilíbrio fiscal que levou ao descumprimento legal.

Dos 1189 municípios do sul do Brasil que tiveram informações compartilhadas em alguma das demonstrações fiscais utilizadas, 953 foram mantidos no painel desbalanceado, pois tinham observações para todas as variáveis em pelo menos um dos anos considerados. Destes, 760 cumpriram ambos os limites em todos os períodos, enquanto 193 descumpriram pelo menos um entre 2015 e 2018.

3.2 Dados

Os dados utilizados no modelo econométrico foram extraídos de diversas bases oficiais e reunidos em um painel desbalanceado baseado numa amostra de disponibilidade; selecionados, quando disponíveis, anualmente para todos os municípios da região Sul no período entre 2015 e 2018. Esse período foi definido, justamente, por conta da disponibilidade das variáveis necessárias para o modelo. Mesmo sendo de apenas quatro anos, coincide com um ciclo eleitoral completo.

O Tesouro Nacional disponibiliza um *Application Programming Interface* (API) dos dados abertos da Siconfi, possibilitando a obtenção de dados brutos dos entes subnacionais contidos no sistema². A partir desta API, foram obtidos os dados referentes ao cumprimento dos limites da LRF consideradas no estudo, DP/RCL e DCL/RCL. Essas razões dos limites estão disponíveis no Anexo-06 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), realizado trimestralmente pelos municípios que contenham mais de 50 mil habitantes e semestralmente por aqueles com menos de 50 mil habitantes; sendo considerada a razão referente ao terceiro trimestre ou segundo semestre de cada ano.

Os dados das despesas municipais – saúde e saneamento, habitação e urbanismo, e, educação e cultura –, definidas no modelo como variáveis dependentes, foram obtidos da Tabela Despesas por Função (Anexo I-E), consideradas apenas as despesas consolidadas do

² <http://apidatalake.tesouro.gov.br/docs/siconfi/>.

executivo para os anos de 2015 a 2018; sendo extraídos do endereço eletrônico oficial da Siconfi, que engloba os demonstrativos de contas anuais³.

O Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), disponibiliza na plataforma CepespData as bases de dados eleitorais vinculadas aos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴. Desta plataforma foram retirados os dados necessários para elaboração das *dummies* de municípios com prefeitos que concorreram à reeleição na eleição de 2016 e filiação partidária de cada prefeito no período. A categorização de cada partido dentro ou fora do espectro político da esquerda é baseada no trabalho de Gouvêa e Girardi (2019), conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Espectro ideológico dos partidos políticos brasileiros.

Sigla	Nome do Partido	Espectro
DEM	Democratas	Não esquerda
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	Não esquerda
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	Esquerda
PMN	Partido da Mobilização Nacional	Esquerda
PR	Partido da República	Não esquerda
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	Não esquerda
PDT	Partido Democrático Trabalhista	Esquerda
PT	Partido dos Trabalhadores	Esquerda
PEN	Partido Ecológico Nacional	Não esquerda
PHS	Partido Humanista da Solidariedade	Não esquerda
PPL	Partido Pátria Livre	Esquerda
PPS	Partido Popular Socialista	Esquerda
PP	Partido Progressista	Não esquerda
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	Não esquerda
PRB	Partido Republicano Brasileiro	Não esquerda
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	Não esquerda
PRP	Partido Republicano Progressista	Não esquerda
PSC	Partido Social Cristão	Não esquerda
PSD	Partido Social Democrático	Não esquerda
PSL	Partido Social Liberal	Não esquerda
PSB	Partido Socialista Brasileiro	Esquerda
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Não esquerda
PTC	Partido Trabalhista Cristão	Não esquerda
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil	Não esquerda

³ <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/consultas-siconfi/siconfi-finbra-demonstrativos-de-contas-anuais>.

⁴ <https://cepespdata.io/consulta/tse>.

(conclusão)

Sigla	Nome do Partido	Espectro
PTN	Partido Trabalhista Nacional	Não esquerda
PV	Partido Verde	Esquerda
SD	Solidariedade	Não esquerda

Fonte: Adaptado de Gouvêa e Girardi (2021, p. 26).

Para obtenção das variáveis de controle – PIB, VAB da agricultura e VAB industrial referente a cada município –, foi utilizado a Tabela 5938 do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra), que contém em suas tabelas os diversos bancos de dados das pesquisas realizadas pelo IBGE⁵.

Os dados monetários – despesas por função, PIB, VAB agricultura e VAB indústria – foram transformados em valores correntes com base no deflator do PIB do IBGE, obtido na Tabela 6784 do Sidra⁶. Após o deflacionamento, as séries monetárias foram transformadas em valores *per capita*, conforme dados populacionais de cada município no respectivo ano, obtidos na Tabela 5918 do Sidra⁷.

⁵ <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>.

⁶ <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784>.

⁷ <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5918>.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 953 municípios considerados no painel, 760 cumpriram os limites em todo o período, enquanto 193 municípios descumpriram pelo menos um dentre os dois limites considerados em pelo menos um dos anos entre 2015 e 2018.

A Tabela 2 consolida estatísticas sobre o perfil dos grupos de municípios considerados, comparando-os com a amostra completa, sem divisões. Destaca-se: a população, o PIB *per capita* e os gastos *per capita* com educação e cultura, saúde e saneamento, e habitação e urbanismo.

Tabela 2 – Perfil dos municípios considerados na amostra.

Divisão por município	Estatísticas	População	PIB p.c.	Educação e Cultura p.c.	Saúde e Saneam. p.c.	Habitação e Urban. p.c.
Respeitam os limites	Média	46.981,27	30.188,64	818,18	812,17	235,85
	Mediana	10.310,50	26.673,06	756,50	752,91	190,02
	Máximo	1.917.185,00	282.721,63	2.668,26	2.918,36	1.641,00
	Mínimo	1.286,00	9.468,98	161,76	9,74	0,09
	Desvio padrão	147.281,60	17.108,83	297,47	347,05	190,95
Desrespeitam os limites	Média	32.676,06	26.258,49	802,69	717,99	225,69
	Mediana	11.585,00	23.627,90	758,19	671,74	183,85
	Máximo	492.977,00	116.496,68	2.137,26	2.530,53	1.017,19
	Mínimo	1.624,00	7.564,69	144,64	44,78	0,37
	Desvio padrão	61.271,48	11.786,88	241,92	294,91	178,42
Amostra completa	Média	43.082,55	29.117,52	813,96	786,50	233,08
	Mediana	10.736,00	25.721,11	757,30	725,27	188,50
	Máximo	1.917.185,00	282.721,63	2.668,26	2.918,36	1.641,00
	Mínimo	1.286,00	7.564,69	144,64	9,74	0,09
	Desvio padrão	129.766,21	15.930,18	283,43	336,20	187,63

Fonte: Elaboração própria.

Entre as estatísticas sobre os grupos de municípios, destaca-se que aqueles que cumpriram os limites considerados têm, em média, um maior PIB *per capita* e um maior gasto *per capita* em todas as funções de despesa. Porém, no geral, os dados têm um

comportamento constante, divergindo pouco entre os dois grupos de municípios considerados.

Referente ao perfil ideológico, entre os que respeitam os limites, a participação dos prefeitos de partidos de esquerda é de 32,4%, enquanto entre os que descumpriram algum dos limites no período considerado, a proporção de partidos de esquerda é de 43,0%. Portanto, a participação dos partidos de esquerda é cerca de 10 pontos percentuais maior no grupo que descumpriu algum dos limites considerados.

A especificação logarítmica para a variável dependente implica que os coeficientes estimados devam ser interpretados em termos percentuais. Para cada grupo de despesas considerado como variável dependente é apresentada três tabelas com os resultados consolidados: (i) a primeira com os coeficientes dos municípios que cumpriram os limites durante todo o período, (ii) outra com aqueles que os descumpriram em algum momento e (iii) uma terceira com os coeficientes considerando todos os municípios da amostra.

As tabelas de saídas dos coeficientes compilam sete modelos, onde a cada um é acrescida uma das variáveis selecionadas, permitindo observar o comportamento dos coeficientes, principalmente das *dummies* temporais, ao longo das inclusões. Assim, é importante observar a cada modelo, a estabilidade dos coeficientes, a significância estatística e a medida de ajuste, R^2 .

4.1 Educação e cultura

O primeiro conjunto de despesas estimado é educação e cultura. A Tabela 3 reúne os resultados das variáveis explicativas para os municípios que cumpriram os limites da LRF durante o período analisado.

Tabela 3 - Resultados sobre as despesas com educação e cultura nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0331*** (-7.42)	-.0849*** (-19.77)	-.0860*** (-18.06)	-.0866*** (-17.99)	-.0825*** (-14.86)	-.0823*** (-14.57)	-.0796*** (-14.26)
Pré-eleição	-	-.1198*** (-35.86)	-.1209*** (-26.24)	-.1214*** (-25.56)	-.1149*** (-20.65)	-.1149*** (-20.54)	-.1107*** (-19.79)
Reeleição	-	-	.0026 (0.40)	.0031 (0.48)	.0039 (0.59)	.0038 (0.58)	.0027 (0.40)
Esquerda	-	-	-	.0060 (0.92)	.0052 (0.80)	.0052 (0.79)	.0056 (0.85)
PIB	-	-	-	-	.0818 (1.60)	.0852 (1.57)	.1964** (3.06)
VAB agr	-	-	-	-	-	-.0048	-.0268

(conclusão)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
VAB ind	-	-	-	-	-	(-0.19)	(-1.03)
							-0.0651*
							(-2.12)
R² within	0.0535	0.6214	0.6215	0.6221	0.6235	0.6236	0.6253
R² between	0.0049	0.0586	0.0584	0.0566	0.0851	0.0761	0.0495
R² overall	0.0008	0.1080	0.1079	0.1059	0.1278	0.1177	0.0859
Nº obs	1404	1404	1404	1404	1404	1404	1404

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observado na Tabela 3, há uma estabilidade dos coeficientes estatisticamente significativos, *dummies* de ano eleitoral e pré-eleitoral; sendo ambos negativos, o que não corrobora a teoria de que haveria uma contenção seguida de uma expansão do gasto. Porém, comparando as elasticidades, no ano de eleição os gastos caem relativamente menos do que no ano anterior, comportamento que tangencia a teoria dos ciclos políticos orçamentários.

As *dummies* de reeleição e de partidos de esquerda apresentam coeficientes positivos, como previsto, porém não são estatisticamente significativas aos critérios usuais, assim como as variáveis de controle.

A Tabela 4 apresenta os resultados dos coeficientes da regressão das despesas com educação e cultura para o grupo de municípios que descumpriram os limites estabelecidos pela LRF em algum dos anos do período de 2015 a 2018.

Tabela 4 - Resultados sobre as despesas com educação e cultura nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-0.0286***	-0.0735***	-0.0722***	-0.0721***	-0.0569***	-0.0540***	-0.0516***
	(-3.86)	(-10.01)	(-11.91)	(-11.62)	(-7.63)	(-6.98)	(-5.86)
Pré-eleição	-	-0.1125***	-0.1113***	-0.1112***	-0.0834***	-0.0832***	-0.0777***
		(-29.17)	(-19.35)	(-19.43)	(-4.98)	(-4.94)	(-4.13)
Reeleição	-	-	-0.0029	-0.0027	-0.0016	-0.0019	-0.0012
			(-0.30)	(-0.28)	(-0.17)	(-0.21)	(-0.13)
Esquerda	-	-	-	-0.0016	-0.0013	-0.0003	5.67e-07
				(-0.24)	(-0.21)	(-0.04)	(0.00)
PIB	-	-	-	-	.3255*	.3938**	.5646*
					(2.11)	(2.66)	(2.27)
VAB agr	-	-	-	-	-	-0.0937	-0.1163
						(-1.16)	(-1.34)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-0.0931
							(-1.17)
R² within	0.0367	0.5205	0.5206	0.5207	0.5386	0.5427	0.5474
R² between	0.0027	0.0051	0.0050	0.0052	0.0168	0.0005	0.0031
R² overall	0.0097	0.1162	0.1164	0.1168	0.0667	0.0171	0.0196

(conclusão)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Nº obs	526	526	526	526	526	526	526

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme a Tabela 4 demonstra, não há diferença considerável entre os municípios que descumprem os limites daqueles que os cumprem quando se trata de gastos com educação e cultura no período analisado. Os coeficientes no ano eleitoral também são negativos, mas em um patamar menor do que o observado nos municípios que cumpriram os limites. Como previsto, no ano pré-eleitoral houve uma queda acentuada, demonstrada pelo coeficiente negativo. O PIB municipal se mostrou estatisticamente significativo e positivo, representando o aumento consistente do gasto em educação e cultura quando ocorre crescimento da economia no município.

A estimativa para ambos os grupos de municípios em conjunto está destacada na Tabela 5. É observado o mesmo comportamento das variáveis quando considerados todos os municípios da amostra, tendo as principais *dummies*, ano eleitoral e ano pré-eleitoral, negativas e constantes. São significativos também os coeficientes de PIB municipal, representando um aumento nas despesas com educação e cultura quando a economia cresce.

Tabela 5 - Resultados sobre as despesas com educação e cultura nos municípios da região Sul entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0316*** (-6.98)	-.0811*** (-24.63)	-.0814*** (-20.17)	-.0818*** (-20.12)	-.0743*** (-16.12)	-.0730*** (-15.41)	-.0702*** (-14.48)
Pré-eleição	-	-.1174*** (-35.62)	-.1177*** (-28.94)	-.1180*** (-28.84)	-.1055*** (-19.12)	-.1054*** (-19.10)	-.1007*** (-17.35)
Reeleição	-	-	.0008 (0.14)	.0008 (0.15)	.0020 (0.36)	.0019 (0.35)	.0013 (0.22)
Esquerda	-	-	-	.0033 (0.67)	.0024 (0.48)	.0024 (0.48)	.0028 (0.57)
PIB	-	-	-	-	.1525*** (3.35)	.1768*** (3.55)	.3107*** (4.30)
VAB agr	-	-	-	-	-	-.0336 (-1.21)	-.0573 (-1.96)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-.0768* (-2.55)
R² within	0.0476	0.5861	0.5861	0.5863	0.0463	0.5916	0.5943
R² between	0.0033	0.0473	0.0473	0.0463	0.0728	0.0311	0.0244
R² overall	0.0020	0.1088	0.1088	0.1077	0.1175	0.0636	0.0491
Nº obs	1930	1930	1930	1930	1930	1930	1930

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

4.2 Saúde e saneamento

A Tabela 6 destaca os resultados da regressão quando é considerado como variável dependente as despesas com saúde e saneamento para os municípios que cumpriram os limites impostos pela LRF.

Tabela 6 - Resultados sobre as despesas com saúde e educação nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0317*** (-5.36)	-.0896*** (-12.13)	-.0898*** (-17.83)	-.0892*** (-18.31)	-.0860*** (-13.78)	-.0867*** (-13.58)	-.0880*** (-13.08)
Pré-eleição	-	-.1340*** (-19.79)	-.1341*** (-26.35)	-.1336*** (-26.86)	-.1283*** (-15.92)	-.1284*** (-15.97)	-.1303*** (-14.68)
Reeleição	-	-	.0003 (0.02)	-.0007 (-0.01)	.0005 (0.03)	.0005 (0.03)	.0010 (0.07)
Esquerda	-	-	-	-.0055 (-0.88)	-.0061 (-0.98)	-.0060 (-0.97)	-.0062 (-1.00)
PIB	-	-	-	-	.0655 (0.91)	.0533 (0.70)	.0029 (0.03)
VAB agr	-	-	-	-	-	.0166 (0.35)	.0266 (0.51)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	.0296 (0.68)
R² within	0.0274	0.4239	0.4239	0.4241	0.4246	0.4247	0.4249
R² between	0.0077	0.0618	0.0618	0.0618	0.0808	0.1115	0.0967
R² overall	0.0001	0.0855	0.0855	0.0859	0.1031	0.1213	0.1099
Nº obs	1404	1404	1404	1404	1404	1404	1404

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

As estimativas da Tabela 6 sugerem que as despesas com saúde e saneamento têm comportamento similar ao observado nas despesas com educação e cultura. Os coeficientes dos anos eleitoral e pré-eleitoral se mostraram significativos e estáveis e, mesmo ambos tendo sinais negativos, a queda é menor no ano eleitoral. As demais variáveis não se mostraram significativas nos modelos.

A título de comparação, a Tabela 7 reúne os resultados das estimativas tendo as despesas com saúde e saneamento como variáveis dependentes e considerados como recorte os municípios que descumpriram pelo menos um dos limites da LRF considerados.

Tabela 7 - Resultados sobre as despesas com saúde e educação nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0236** (-2.84)	-.0739*** (-8.21)	-.0773*** (-7.83)	-.0754*** (-7.98)	-.0552*** (-5.12)	-.0494*** (-4.38)	-.0455*** (-3.58)
Pré-eleição	-	-.1259***	-.1295***	-.1274***	-.0906***	-.0904***	-.0817***

(conclusão)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Reeleição	-	(-16.84)	(-12.73)	(-13.27)	(-5.01)	(-4.95)	(-3.93)
			.0083	.0120	.0135	.0128	.0139
			(0.58)	(0.84)	(0.97)	(0.91)	(1.00)
Esquerda	-	-	-	-.0280*	-.0277*	-.0255*	-.0250*
				(-2.06)	(-2.04)	(-1.99)	(-1.99)
PIB	-	-	-	-	.4305**	.5714***	.8394**
					(2.63)	(3.30)	(2.62)
VAB agr	-	-	-	-	-	-.1935	-.2289*
						(-1.89)	(-2.01)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-.1460
							(-1.33)
R² within	0.0171	0.4292	0.4299	0.4399	0.4612	0.4732	0.4810
R² between	0.0013	0.0050	0.0057	0.0114	0.0631	0.0080	0.0000
R² overall	0.0031	0.0672	0.0679	0.0752	0.1071	0.0000	0.0045
Nº obs	526	526	526	526	526	526	526

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da Tabela 7 demonstram que os municípios que descumpriram algum dos limites apresentam coeficientes negativos e constantes nas *dummies* de ciclos políticos, demonstrando que tanto no ano pré-eleitoral quanto no ano eleitoral, os gastos com saúde e saneamento diminuíram. Porém, essa queda nesse conjunto de despesas foi em um patamar inferior ao encontrado nos municípios que cumpriram os limites durante todo o período. Esse comportamento das despesas com saúde e saneamento é similar ao observado nos resultados de educação e cultura.

Nota-se que a *dummy* de partidos de esquerda é constante, estatisticamente significativa e tem sinal negativo; sugerindo que, nessa amostra de municípios e no período analisado, os municípios comandados por partidos de esquerda tiveram um gasto constantemente menor em saúde e educação, o que é contrário à percepção do senso comum.

A Tabela 8 consolida os resultados das estimativas para todos os municípios da amostra, tendo como variável dependente as despesas com saúde e educação. Como esperado, por ser a união dos grupos de municípios estimados anteriormente, os resultados tiveram a mesma tendência observada: os coeficientes das *dummies* temporais são negativos, estáveis e estatisticamente significativos. Os coeficientes do PIB municipal são estáveis e estatisticamente significativos em todos os modelos, demonstrando a relação positiva entre o crescimento da economia e das despesas com saúde e educação no conjunto dos municípios observados.

Tabela 8 - Resultados sobre as despesas com saúde e educação nos municípios da região Sul entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0290*** (-4.89)	-.0844*** (-16.76)	-.0857*** (-13.88)	-.0846*** (-13.63)	-.0760*** (-10.77)	-.0740*** (-10.21)	-.0725*** (-9.74)
Pré-eleição	-	-.1318*** (-26.03)	-.1325*** (-21.30)	-.1314*** (-21.03)	-.1170*** (-13.85)	-.1168*** (-13.83)	-.1143*** (-12.83)
Reeleição	-	-	.0031	.0030	.0043	.0042	.0038
Esquerda	-	-	-	-.0130 (-1.70)	-.0140 (-1.84)	-.0140 (0.065)	-.0138 (-1.81)
PIB	-	-	-	-	.1759* (2.52)	.2127** (2.79)	.2831* (2.55)
VAB agr	-	-	-	-	-	-.0508 (-1.19)	-.0633 (-1.41)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-.0404 (-0.87)
R² within	0.024	0.4242	0.4242	0.4259	0.4297	0.4305	0.4310
R² between	0.0057	0.0415	0.0415	0.0423	0.0695	0.0134	0.0169
R² overall	0.0004	0.0737	0.0736	0.0753	0.1032	0.0425	0.0444
Nº obs	1930	1930	1930	1930	1930	1930	1930

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.
Fonte: Elaboração própria.

Sakurai (2009), tratando da totalidade dos municípios brasileiros no período de 1990 a 2005, encontrou na despesa com saúde e saneamento um coeficiente positivo na *dummy* de ano eleitoral, sendo, naquele estudo, o maior entre todas as funções de despesas da administração pública.

4.3 Habitação e urbanismo

Os resultados das estimativas dos modelos quando considerada como variável dependente o conjunto de despesas com habitação e urbanismo nos municípios que cumpriram os limites da LRF estão consolidados na Tabela 9.

Tabela 9 - Resultados sobre as despesas com habitação e urbanismo nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	.0413*** (3.38)	.0115 (0.77)	.0193 (1.10)	.0212 (1.17)	.0316 (1.40)	.0310 (1.41)	.0401 (1.76)
Pré-eleição	-	-.0686*** (-4.83)	-.0608*** (-3.33)	-.0591** (-3.18)	-.0422 (-1.51)	-.0423 (-1.52)	-.0286 (-0.98)
Reeleição	-	-	-.0187 (-0.70)	-.0204 (-0.76)	-.0184 (-0.69)	-.0184 (-0.69)	-.0221 (-0.82)
Esquerda	-	-	-	-.0195 (-0.94)	-.0216 (-1.03)	-.0215 (-1.03)	-.0201 (-0.96)
PIB	-	-	-	-	.2100	.2004	.5698

(conclusão)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
VAB agr	-	-	-	-	(0.97)	(0.96)	(1.81)
VAB ind	-	-	-	-	-	.0132 (0.12)	-0.0600 (-0.53)
R² within	0.0161	0.0523	0.0532	0.0543	0.0562	0.0562	0.0600
R² between	0.0002	0.0224	0.0176	0.0151	0.0129	0.0117	0.0001
R² overall	0.0008	0.0133	0.0114	0.0106	0.0088	0.0084	0.0000
Nº obs	1404	1404	1404	1404	1404	1404	1404

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Os coeficientes para o grupo de despesas com habitação e urbanismo demonstram um comportamento diferente dos demais grupos de despesas analisadas. Justamente a principal variável do modelo, a *dummy* do ano eleitoral, apresentou pela primeira vez um coeficiente positivo, conforme sugere a teoria de ciclos políticos. Porém, apesar de ser relativamente constante, apenas foi estatisticamente significativa quando utilizada sozinha, sem a inclusão das outras variáveis no modelo. Já a *dummy* do ano pré-eleitoral apresenta um coeficiente negativo, como esperado, conforme teoria; porém, também perde a significância estatística ao longo da inclusão das variáveis. A Tabela 10 evidencia os coeficientes quando estimado o modelo, tendo como variável dependente o conjunto de despesas com habitação e urbanismo entre os municípios que descumpriram pelo menor um dos limites da LRF no período analisado.

Tabela 10 - Resultados sobre as despesas com habitação e urbanismo nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	.0081 (0.42)	-0.0195 (-0.87)	-0.0333 (-1.11)	-0.0370 (-1.22)	-0.0519 (-1.50)	-0.0594 (-1.72)	-0.0511 (-1.43)
Pré-eleição	-	-0.0692*** (-3.41)	-0.0834** (-2.95)	-0.0876** (-3.08)	-0.1147** (-2.87)	-0.1150** (-2.87)	-0.0962* (-2.24)
Reeleição	-	-	.0330 (0.91)	.0259 (0.73)	.0248 (0.70)	.0257 (0.74)	.0282 (0.81)
Esquerda	-	-	-	.0536 (1.35)	.0534 (1.37)	.0506 (1.31)	.0515 (1.35)
PIB	-	-	-	-	-0.3180 (-0.96)	-0.4981 (-1.35)	.0792 (0.14)
VAB agr	-	-	-	-	-	.2473 (1.06)	.1712 (0.71)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-0.3146 (-1.74)
R² within	0.0006	0.0355	0.0383	0.0486	0.0519	0.0574	0.0675
R² between	0.0033	0.0087	0.0146	0.0120	0.0140	0.0190	0.0038
R² overall	0.0005	0.0099	0.0141	0.0006	0.0101	0.0168	0.0028

(conclusão)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Nº obs	526	526	526	526	526	526	526

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Como ocorrido quando estimado o grupo de municípios que cumpriram os limites, a *dummy* do ano eleitoral não é estatisticamente significativa dentre os municípios que descumpriram os limites. Apenas a *dummy* Pré-eleição apresenta certa estabilidade e significância ao longo das inclusões de outras variáveis. O coeficiente desta *dummy* é negativo, conforme sustenta a teoria em que ocorreria um ajuste recessivo no ano pré-eleitoral. A Tabela 11 consolida os coeficientes estimados para todos os municípios da amostra, tendo como variável dependente as despesas com habitação e urbanismo. Observa-se que, quando considerados no conjunto, a *dummy* do ano pré-eleitoral é a única estatisticamente significativa em todos os modelos. As outras variáveis não se mostraram estatisticamente significativas, incluindo a principal *dummy* do modelo, do ano de eleição.

Tabela 11 - Resultados sobre as despesas com habitação e urbanismo nos municípios da região Sul entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	.0306** (2.91)	.0015 (0.13)	.0020 (0.15)	.0012 (0.09)	.0031 (0.20)	-.0007 (-0.04)	.0082 (0.48)
Pré-eleição	-	-.0691*** (-6.06)	-.0685*** (-4.87)	-.0693*** (-4.90)	-.0661*** (-3.44)	-.0664*** (-3.46)	-.0515** (-2.55)
Reeleição	-	-	-.0013 (-0.07)	-.0012 (-0.06)	-.0009 (-0.05)	-.0006 (-0.03)	-.0028 (-0.14)
Esquerda	-	-	-	.0096 (0.55)	.0093 (0.54)	.0093 (0.54)	.0107 (0.62)
PIB	-	-	-	-	.0397 (0.25)	-.0317 (-0.18)	.3940 (1.57)
VAB agr	-	-	-	-	-	.0987 (1.02)	.0235 (0.23)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-.2441 (-2.33)
R² within	0.0086	0.0446	0.0446	0.0449	0.0450	0.0460	0.0513
R² between	0.0000	0.0215	0.0211	0.0193	0.0239	0.0000	0.0006
R² overall	0.0002	0.0123	0.0122	0.0112	0.0146	0.0002	0.0001
Nº obs	1930	1930	1930	1930	1930	1930	1930

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Sakurai (2009) encontra nas despesas com habitação e urbanismo um resultado significativamente maior em anos eleitorais, só ficando atrás das despesas com saúde e saneamento na análise global das despesas.

4.4 Despesas por função somadas

Um quarto grupo foi testado como variável dependente do modelo, somando os valores de todas as despesas consideradas no estudo, também transformada em *per capita* e logaritmo. Assim, demonstra uma visão da aderência das despesas de forma conjunta ao modelo proposto. A Tabela 12 apresenta os resultados quando considerados os municípios que cumpriram os limites da LRF.

Tabela 12 - Resultados sobre as despesas das despesas por função nos municípios da região Sul que respeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0219*** (-4.85)	-.0735*** (-16.31)	-.0744*** (-16.46)	-.0743*** (-16.74)	-.0715*** (-13.53)	-.0716*** (-13.49)	-.0703*** (-13.06)
Pré-eleição	-	-.1192*** (-36.84)	-.1200*** (-28.83)	-.1200*** (-28.69)	-.1154*** (-20.58)	-.1154*** (-20.59)	-.1135*** (-19.07)
Reeleição	-	-	.0021 (0.29)	.0020 (0.29)	.0025 (0.36)	.0026 (0.36)	.0020 (0.28)
Esquerda	-	-	-	-.0008 (-0.15)	-.0013 (-0.26)	-.0013 (-0.26)	-.0011 (-0.22)
PIB	-	-	-	-	.0576 (1.17)	.0551 (1.06)	.1061 (1.54)
VAB agr	-	-	-	-	-	.0034 (0.12)	-.0067 (-0.23)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-.0299 (-0.93)
R² within	0.0243	0.6044	0.6044	0.6044	0.6052	0.6052	0.6056
R² between	0.0087	0.0886	0.0887	0.0889	0.1126	0.1201	0.1073
R² overall	0.0000	0.1164	0.1164	0.1165	0.1363	0.1423	0.1328
Nº obs	1404	1404	1404	1404	1404	1404	1404

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se observa na Tabela 12, a variável dependente que considera a soma das despesas captou o comportamento geral destas quando analisadas de forma isolada; apresentando coeficientes negativos e estatisticamente significativos apenas para as *dummies* do ano eleitoral e do ano pré-eleitoral.

A Tabela 13 compila os resultados dos coeficientes quando a estimação tem como variável dependente as somas das despesas para os municípios que descumpriram algum dos limites da LRF.

Tabela 13 - Resultados sobre as despesas das despesas por função nos municípios da região Sul que desrespeitaram os limites da LRF entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0201**	-.0649***	-.0653***	-.0649***	-.0489***	-.0462***	-.0421***

(conclusão)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
	(-2.76)	(-8.66)	(-9.43)	(-9.09)	(-5.50)	(-4.81)	(-3.89)
Pré-eleição	-	-.1124***	-.1128***	-.1124***	-.0831***	-.0830***	-.0736***
		(-24.95)	(-17.47)	(-17.31)	(-4.90)	(-4.87)	(-3.76)
Reeleição	-	-	.0010	.0017	.0029	.0026	.0038
			(0.09)	(0.16)	(0.30)	(0.26)	(0.39)
Esquerda	-	-	-	-.0055	-.0053	-.0043	-.0038
				(-0.68)	(-0.64)	(-0.57)	(-0.54)
PIB	-	-	-	-	.3425*	.4074*	.6958*
					(2.21)	(2.58)	(2.40)
VAB agr	-	-	-	-	-	-.0891	-.1271
						(-0.94)	(-1.24)
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-.1572
							(-1.57)
R² within	0.0174	0.4798	0.4798	0.4804	0.4993	0.5029	0.5156
R² between	0.0042	0.0124	0.0126	0.0154	0.0502	0.0027	0.0172
R² overall	0.0052	0.1058	0.1059	0.1085	0.1044	0.0239	0.0381
N° obs	526	526	526	526	526	526	526

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Novamente, os resultados da estimação que reúne a soma das despesas consideradas no estudo demonstra um comportamento comum àquelas despesas entre os municípios que descumpriram algum limite no período. As *dummies* temporais têm coeficientes negativos, constantes ao longo das inclusões e estatisticamente significativos, enquanto das outras variáveis do modelo apenas o PIB municipal se mostrou significativo, este com coeficientes positivos desde a inclusão.

A Tabela 14 evidencia os coeficientes do modelo quando considerados o total dos municípios tendo como variável dependente a soma das despesas. É possível observar que, quando estimadas globalmente, as despesas diminuiram tanto no ano pré-eleição, em 2015, quanto no ano de eleição, em 2016. Destaca-se, porém, que a queda no ano eleitoral foi consideravelmente menor.

Tabela 14 - Resultados sobre as despesas das despesas por função nos municípios da região Sul entre 2015-2018.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Eleição	-.0213***	-.0707***	-.0714***	-.0712***	-.0644***	-.0634***	-.0605***
	(-4.67)	(-20.85)	(-17.19)	(-17.04)	(-13.57)	(-13.00)	(-12.12)
Pré-eleição	-	-.1169***	-.1176***	-.1174***	-.1061***	-.1060***	-.1011***
		(-34.49)	(-28.12)	(-27.91)	(-18.66)	(-18.64)	(-16.92)
Reeleição	-	-	.0018	.0017	.0028	.0028	.0021
			(0.30)	(0.30)	(0.49)	(0.48)	(0.36)
Esquerda	-	-	-	-.0022	-.0030	-.0030	-.0026
				(-0.43)	(-0.59)	(-0.59)	(-0.51)

(conclusão)

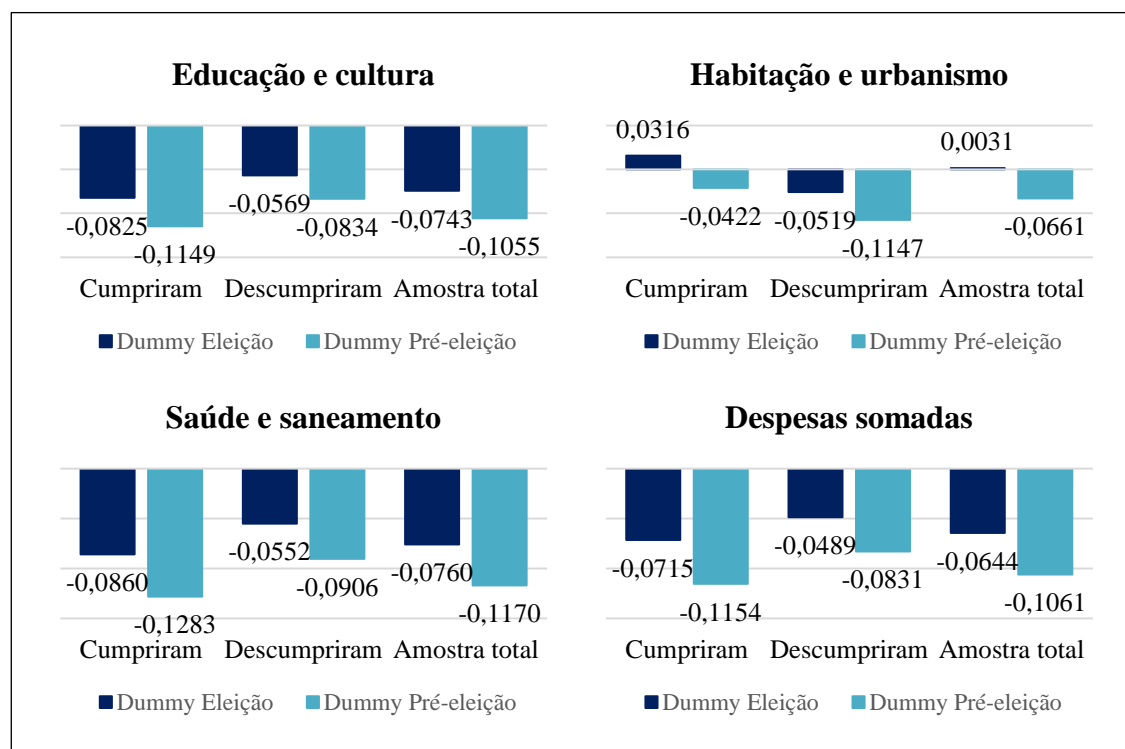
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
PIB	-	-	-	-	.1391** (2.96)	.1576** (3.07)	.2958*** (3.97)
VAB agr	-	-	-	-	-	-.0256	-.0500
VAB ind	-	-	-	-	-	-	-.0792* (-2.55)
R² within	0.0218	0.5594	0.5594	0.5595	0.5634	0.5638	0.5667
R² between	0.0061	0.0679	0.068	0.0687	0.0948	0.0510	0.0416
R² overall	0.0002	0.1082	0.1083	0.1090	0.1313	0.0865	0.0697
Nº obs	1930	1930	1930	1930	1930	1930	1930

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Os erros padrões foram estimados com procedimento de variância robusta.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observado nas saídas das regressões, o modelo referente a cada grupo de despesas que constantemente teve mais coeficientes significativos foi o modelo 5. Este não utiliza as variáveis de controle VAB da agricultura e VAB da indústria. O Quadro 3 compila de forma gráfica os coeficientes das principais variáveis, *dummies* do ano eleitoral e pré-eleitoral, para esse modelo nas regressões realizadas.

Quadro 3 – Coeficientes das *dummies* dos anos eleitoral e pré-eleitoral em cada modelo 5.



Fonte: Elaboração própria

De acordo com a teoria dos ciclos políticos, a *dummy* do ano pré-eleitoral seria negativa, o que ocorreu em todos os modelos dos conjuntos de despesas. Já no ano eleitoral, a *dummy* seria positiva, demonstrando a expansão do gasto possibilitada pelo controle ocorrido

no ano anterior e motivada por objetivos eleitorais. Dentre os modelos observados, apenas nas despesas com habitação e urbanismo se obteve coeficientes positivos para a *dummy* Eleição, porém, neste não tinha significância estatística.

Nas regressões com os outros conjuntos de despesas – educação e cultura, saúde e saneamento, e despesas somadas –, os coeficientes obtidos para a *dummy* do ano eleitoral foram negativos, porém, constantes e estatisticamente significativos. Nota-se, com as informações gráficas do Quadro 3, que mesmo tendo um comportamento recessivo no ano da eleição, este é consideravelmente menor do que o ocorrido no ano pré-eleitoral, o que pode significar uma indisposição maior à contenção de gastos no ano da eleição.

Chama a atenção que, apesar de as *dummies* serem negativas em todos os grupos de municípios, entre aqueles que descumpriram pelo menos um dos limites da LRF considerados, as despesas caíram constantemente menos do que nos municípios que respeitaram a legislação.

5 CONCLUSÃO

Na literatura de finanças públicas, quando se trata da relação entre Lei de Responsabilidade Fiscal e ciclo político orçamentário, geralmente, os estudos investigam o impacto do instrumento de controle fiscal na referida prática oportunista. Por sua vez, este trabalho se propôs a investigar se a existência de ciclos políticos é um fator com maior recorrência naqueles municípios que, mesmo mais de 20 anos após o estabelecimento da LRF, ainda descumprem algumas das medidas de controle fiscal do ordenamento jurídico, representadas pelos limites.

Dos limites que a LRF impõe, dois deles foram considerados no estudo, por serem problemáticos no cumprimento e por demonstrarem um comportamento de descontrole fiscal, quando desrespeitados, sendo eles: Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida, que tem um limite de 54% para o poder executivo municipal, e Dívida Consolidada Líquida sobre Receita Corrente Líquida, com limite de 120%.

O descumprimento dos limites serviu como referência para a divisão dos municípios em dois grupos: os que cumpriram ambos os limites em todos os anos entre 2015 e 2018, e os que descumpriram pelo menos um dos limites em algum dos anos observados. Foram considerados no painel desbalanceado 953 municípios dos três estados do Sul, sendo que, desses, 760 ficaram no grupo dos que cumpriram os limites, enquanto 193 no dos que os descumpriram.

Foi definido o modelo econométrico utilizando dados em painel e com as variáveis dependentes sendo três grupos de funções de despesa: educação e cultura, saúde e saneamento, e habitação e urbanismo. Além disso, o modelo foi testado para a soma dessas despesas, obtendo-se um comportamento médio entre elas. As variáveis explicativas têm como base os trabalhos supracitados, sendo variáveis *dummies* no ano pré-eleitoral e no ano eleitoral – para captar um possível ciclo político orçamentário –, em municípios com prefeitos que concorreriam à reeleição – para captar comportamento oportunista –, e em municípios com prefeitos de partidos políticos de esquerda – para captar uma tendência à política fiscal expansiva.

Os resultados encontrados pelo modelo proposto estão, em certa medida, em desacordo com aqueles esperados pela teoria de ciclos políticos orçamentários, onde, no ano anterior à eleição, haveria uma diminuição dos gastos – prática observada no modelo – para que no ano de eleição houvesse uma expansão do gasto, a fim de influenciar a percepção dos eleitores acerca da administração municipal e beneficiasse o prefeito ou seu grupo político.

Essa expansão do gasto em ano eleitoral, caracterizando o ciclo político orçamentário, não se mostrou consistente em nenhuma das funções de despesa observada para o período de 2015 a 2018.

As *dummies* do ano eleitoral apresentam coeficientes constantes e negativos quando estes são estatisticamente significativos. Porém, entre o grupo de municípios que descumpriram algum dos limites, as despesas tiveram quedas constantemente menores no ano da eleição.

Alguns fatores podem ter influenciado para os resultados encontrados serem distintos do previsto pela teoria, como a hipótese de que os ciclos políticos no Brasil têm diminuído ao longo do tempo, por conta do amadurecimento da democracia e da experiência do eleitorado, que aprende a não prestigiar o comportamento oportunista.

Porém, como característica marcante, o período observado é de apenas um ciclo eleitoral, portanto, como ano pré-eleitoral foi considerado 2015 e ano eleitoral, 2016. Justamente esses anos são caracterizados na questão econômica por uma forte recessão, que diminuiu a arrecadação dos municípios e, possivelmente, fez com que os gastos fossem controlados. Segundo os dados da série histórica de PIB do IBGE, o biênio 2015-2016 acumulou queda de 7,2%, sendo a pior recessão no país desde, pelo menos, 1948, ano de início da série. Assim, em vez de ocorrer o aumento dos gastos no ano eleitoral, como propõe a teoria, houve no máximo uma contenção dos cortes nesse ano.

As *dummies* de identificação dos ciclos políticos, colocadas nos anos de 2015 e 2016, captam todos os choques macroeconômicos comuns aos municípios neste período, portanto, não são identificados quais movimentos nas funções de despesa são causados pela recessão econômica nacional e quais por um possível comportamento oportunista nos municípios.

Sendo o objetivo do estudo analisar se há relação entre a existência de ciclo político orçamentário e o descumprimento dos limites da LRF nos municípios da região Sul do Brasil, os resultados obtidos não permitem descartar essa associação para o recorte realizado. Pode-se afirmar que houve uma queda das despesas, provavelmente influenciada pela recessão de 2015-2016. Entretanto, a queda foi menor nos municípios que descumpriram os limites da LRF, o que corrobora a hipótese levantada de que os municípios que descumprem os limites apresentariam maiores níveis de comportamento oportunista.

Vale ressaltar que os resultados obtidos são referentes aos municípios do Sul do Brasil em um período de tempo com particularidades específicas, portanto as conclusões possuem limitações quando no sentido de generalizações sobre o tema.

Contudo, o tema não foi exaurido e, principalmente, por conta dos resultados encontrados, o trabalho apenas inicia o tratamento do problema levantado, necessitando de pesquisas futuras com maior abrangência, seja das variáveis consideradas, das unidades administrativas ou dos períodos temporais.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A. Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. **Quarterly Journal of Economics**, v. 102, n. 3, p. 651-78, 1987.
Disponível em:
https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4552531/alesina_macroeconomic.pdf?sequence=2. Acesso em: 10 de junho de 2020.
- ALESINA, A.; COHEN, G.; ROUBINI, N. Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. **Economics and Politics**, v. 4, n. 1, p.1-30, 1992.
Disponível em:
https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4553023/alesina_macroeconomicoecd.pdf
Acesso em: 10 de junho de 2020.
- BITTENCOURT, J. L.; HILLBRECHT, R. Ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais - 1983/2000. XXXI Encontro Nacional de Economia, Porto Seguro. **Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia**, 2003.
Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/B32.pdf> Acesso em: 07 de agosto de 2020.
- BLANCHARD, O. **Macroeconomics**. 7th Edition. Local: Pearson Education. 2017.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 05 de março de 2020.
- BRENDER, A.; DRAZEN, A. Where does the political budget cycle really come from? **CEPR Discussion Paper**, n. 4049, 2003.
Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/cprceprdp/4049.htm>. Acesso em: 13 de setembro de 2020.
- CALEIRO, J. P. O legado de Alberto Alesina, “o pai da austeridade”, no Brasil e no mundo. **Revista Exame**. 25 de maio de 2020.
Disponível em: <https://exame.com/economia/o-legado-de-alberto-alesina-o-pai-da-austeridade-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 08 de novembro 2020.
- CEPESP Data. Disponível em: <https://cepespdata.io/consulta/tse>. Acesso em: 10 fevereiro de 2020.
- CNM. Pesquisa sobre a situação financeira dos municípios em final de mandato. **Estudos Técnicos CNM / Confederação Nacional dos Municípios** - Brasília: CNM, 2013. v. 5, p. 172 - 178.
Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%205%20\(2013\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%205%20(2013).pdf). Acesso em: 14 de abril de 2020.
- CNM. A crise pela ótica dos municípios brasileiros. **Estudos Técnicos CNM / Confederação Nacional dos Municípios** - Brasília: CNM, 2016. v. 8, p. 102 - 112.

Disponível em:

[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20T%C3%A9cnicos%20-%20Volume%208%20\(2016\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20T%C3%A9cnicos%20-%20Volume%208%20(2016).pdf). Acesso em: 14 de abril de 2020.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence. **NBER Working Papers**, n. 11085, 2005.

Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w11085>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

FIORAVANTE, D.; PINHEIRO, M.; VIEIRA, R. Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para Discussão n. 1223, 2006.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4803. Acesso em: 07 de agosto de 2020.

FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019

Firjan. – Rio de Janeiro: Firjan, 2019.

Disponível em:

https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf. Acesso em: 15 de abril de 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GOUVEA, R.; GIRARDI, D. Partisanship and local fiscal policy: Evidence from Brazilian cities. **Journal of Development Economics**, v. 150, 2021. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S030438782100016X>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2021.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Basic Econometrics**. 5th edition. The McGraw-Hill Companies, Inc., 2008.

HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1987, 1977.

Disponível em: <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/Hibbs1977.pdf>. Acesso em: 05 de agosto de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Produto Interno Bruto dos Municípios. **Tabela 5938**: Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010. [Rio de Janeiro], 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Contas Nacionais Anuais. **Tabela 6784**: Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, População residente e Deflator. [Rio de Janeiro], 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral. **Tabela 5918**: População por grupos de idade. [Rio de Janeiro], 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5918>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

IDDRISU, A. G.; BOKPIN, G. A. Political business cycles and economic growth in Africa. **Journal of Economic Studies**, v. 45, p. 760-72, 2018. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JES-02-2017-0056/full/html>. Acesso em: 19 de agosto de 2020.

KALECKI, M. Political aspects of full employment. **The political quarterly**, v. 14, p. 322-331, out-dez. 1943. Disponível em: <https://delong.typepad.com/kalecki43.pdf>. Acesso em: 13 de março de 2020.

KRAEMER, M. Electoral budget cycles in Latin American and the Caribbean: incidence, causes, and political futility. **IDB Working Paper**, n. 291, 1997. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815980#. Acesso em: 19 de agosto de 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

LAUTENSCHLAGE, J. Impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre os ciclos político-orçamentários e os níveis de despesas e receitas nos estados brasileiros. **Economic Analysis of Law Review**. v. 8, n. 2, p. 917-350, 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8250>. Acesso em: 14 de abril de 2020.

LINHARES, F.C.; SIMONASSI, A.G.; NOJOSA, G.M. A dinâmica do equilíbrio financeiro municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Economia*. **Revista da Anpec**, Brasília (DF), v.13, n. 3b, p. 735-758, 2012. Disponível em: https://anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3bp735_758.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2020.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eiTwT2eybOk>. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

MERCADANTE, P. V.; OLIVEIRA, G. A evolução do endividamento público de Santa Catarina pós Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 6, p. 8-33, 2017. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/view/5069/5090>. Acesso em: 15 de abril de 2020.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.10, n.3, 2006.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502006000300005&script=sci_arttext. Acesso em: 12 de abril de 2020.

NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. **The review of economic studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

Disponível em: <https://academic.oup.com/restud/article-abstract/42/2/169/1580972?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 5 de abril de 2020.

PREUSSLER, A. P. S.; PORTUGAL, M. S. Um estudo empírico dos ciclos políticos-econômicos no Brasil. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 179-205, 2003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10740>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

RECEITA FEDERAL, 2020. Arrecadação UF 2020. Receita Federal - **Ministério da Economia**, 2020.

Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado/arrecadacao-uf-2020>. Acesso em: 08 de novembro de 2020.

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

Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2006731?seq=1>. Acesso em: 14 de abril de 2020.

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

Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/rogooff/files/elections_and_macro-economic_policy_cycles.pdf. Acesso em: 14 de abril de 2020.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** – Fundação Getúlio Vargas, v. 10, n. 47, p. 21-50, 2005.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009.

Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000100002&script=sci_arttext. Acesso em: 13 de junho de 2020.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. 1 ed. - Rio de Janeiro: Record, 2016.

SALVATO, M. *et al.* Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **Revista de economia e administração**, v. 7, n. 1, p. 1-20, 2008.

Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273564015_Ciclos_politicos_um_estudo_sobre_a_relacao_entre_flutuacoes_economicas_e_calendario_eleitoral_no_Brasil_1985-2006. Acesso em: 25 de maio de 2020.

SENADO FEDERAL. Há 13 anos, LRF define limites para gastos e dívidas. **Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Ano 4, n. 16, 2013.

Disponível em:

https://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/upload/201303%20-%20julho/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_julho_2013_internet.pdf. Acesso em: 17 de junho de 2020.

SICONFI – FINBRA – **Demonstrativos de Contas Anuais** - Tesouro Transparente.

Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/consultas-siconfi/siconfi-finbra-demonstrativos-de-contas-anuais>. Acesso em: 30 de julho de 2020.

SICONFI – **API 1.1.0**. Disponível em: <http://apidatalake.tesouro.gov.br/docs/siconfi/>. Acesso em: 30 de julho de 2020.

SOUSA, P. F. B et al. Desenvolvimento municipal e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista de Evidenciação Contábil & Finanças**. João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 58-72, João Pessoa, 2013.

Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/recfin/article/view/16492>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais** – Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, São Paulo, 2005.

Disponível em:

http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_07.pdf. Acesso em: 16 de julho de 2020.

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

Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502011000200005&script=sci_arttext&tlng=pt)

[80502011000200005&script=sci_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502011000200005&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 14 de maio de 2020.